



**УНИВЕРЗИТЕТ „ГОЦЕ ДЕЛЧЕВ“ – ШТИП  
ЕКОНОМСКИ ФАКУЛТЕТ  
ШТИП**

**МАГИСТЕРСКИ ТРУД**

**РЕФОРМИТЕ ВО ИНСТИТУЦИИТЕ НА ЕВРОПСКА УНИЈА**

**Ментор**

**Проф. д-р Милан Илиески**

**Кандидат**

**Ана Радосављевиќ-Лазаревска**

**Штип, март 2012 година**

**РЕФОРМИТЕ ВО ИНСТИТУЦИИТЕ НА ЕВРОПСКА УНИЈА –**  
**со осврт на реформите во институциите во Република Македонија**

**Содржина**

<b>Вовед .....</b>	<b>6</b>
<b>Прв дел: Европските институции во раните размислувања за европското заедништво .....</b>	<b>8</b>
1. Историски осврт на идеите за европското обединување.....	8
2. Насоки и планови за обединување на Европа.....	11
3. Расправа за институционално и политичко уредување на Унијата.....	13
4. Определени проблеми поврзани со политичкото дефинирање на ЕУ.....	17
4.1. Американската визија за Европската унија: Европскиот сон на социологот Џереми Рифкин.....	19
<b>Втор дел: Реформските процеси во институциите на ЕУ.....</b>	<b>23</b>
1. Значење на институциите на Европската унија.....	23
2. Договорот од Париз – 18 април 1951 година.....	24
3. Договорите од Рим – 25 март 1957 година.....	28
4. Договорот од Мастрихт – 7 февруари 1992 година.....	32
4.1. Положба на клучните органи со Договорот од Мастрихт.....	35
4.1.1. Совет на министри.....	35
4.1.2. Европска комисија (ЕК).....	35
4.1.3. Европски парламент (ЕП).....	37
5. Договорот од Амстердам – 2 октомври 1997 година.....	38
5.1. Новини во Договорот од Амстердам во однос на клучните институции на ЕУ.....	41
5.1.1. Совет на ЕУ.....	41
5.1.2. Европска комисија.....	42
5.1.3. Европски парламент.....	43
6. Договорот од Ница – 8 декември 2000 година.....	45
7. Договорот од Лисабон - 13 декември 2007 година.....	48
8. Сегашна поставеност на ЕУ.....	53
8.1. Европски парламент (ЕП).....	53
8.2. Европски совет .....	56
8.3. Совет на Европска унија-СЕУ (Совет на министри - СМ).....	58
8.4. Европска комисија (ЕК).....	63

8.5. Европски суд на правда (ЕСП).....	65
8.6. Европска централна банка (ЕЦБ).....	66
8.7. Суд на ревизори.....	67

Трет дел: Реформите во институциите на ЕУ и нивното значење за развојот на Република Македонија.....	69
---	----

1. Република Македонија на патот кон ЕУ.....	70
2. Пристапување кон Европската унија.....	71
3. Собранието на Република Македонија и Европскиот парламент .....	73
4. Документи РМ/ЕУ.....	76
5. Усогласување на законодавството.....	81
6. Реформи во институциите на РМ-по области/сектори.....	84
6.1. Индустија.....	84
6.1.1. Сектор на претпријатија.....	84
6.1.2. Претприемништво и мали и средни претпријатија.....	86
6.2. Пазар на труд.....	86
6.3. Трудово законодавство.....	87
6.4. Пензиска реформа.....	89
6.5. Образование.....	90
6.6. Земјоделство.....	93
6.7. Инфраструктура.....	94
6.7.1. Енергетски сектор.....	94
6.7.2. Воздушен транспорт.....	96
6.7.3. Патен транспорт.....	97
6.7.4. Железнички систем.....	97
6.7.5. Електронски комуникации.....	98
6.7.6. Поштенски услуги.....	98
6.8. Администрација.....	99
6.9. Правосуден систем.....	102
6.10. Туризам и угостителство.....	111

## **АПСТРАКТ**

**Денешната Европска унија потекнува од Декларацијата на Роберт Шуман од 9 мај 1950 година. Таа беше замислена како начин за зачувување на мирот т.е. како еден нов поредок во Западна Европа што би се темелел врз заеднички интереси на народите и нациите и би бил заснован врз договори со кои би се гарантирало владеење на правото и еднаквост меѓу сите земји. Земјите што некогаш се бореа меѓу себе требаше да го здружат производството на јаглен и челик под капата на еден заеднички Висок управен одбор. Белгија, Франција, Германија, Италија, Луксембург и Холандија во 1951 година со Договорот од Париз ја формираа Европската заедница за јаглен и челик. Активностите на заедницата беа ограничени на создавање на заеднички пазар за јаглен и челик на шесте држави. Во 1957 година таа заедница со Договорот од Рим прерасна во Европска економска заедница (ЕЕЗ) која се темели на слободно движење на работна сила, стоки и услуги.**

## ВОВЕД

Европската унија (ЕУ) претставува заедница на држави на европскиот континент, кои се обединети со цел да остварат заеднички политички, економски, социјални и културни интереси.

Европската унија со големи чекори оди напред, а граѓаните од дваесет и седумте држави-членки, со над 480 милиони население, преку заедничкиот пазар и еврото, секојдневно го доживуваат развојот и живеат во благосостојба во однос на многу држави од светот.

За многу автори од оваа област ЕУ го симболизира и мирот на континентот на Европа, иако многумина искажуваат големо незадоволство од функционирањето на институциите на ЕУ. Кризите – економски и политички, воените судири и конфликти низ светот кои во денешно време ги има преку педесет, сè повеќе се сфаќаат како предизвик за дејствување на ЕУ во обезбедување на мирот и соработката. Европската унија со своите централни институции води и меѓународна политика, односно има заедничка надворешна политичка одговорност на ЕУ.

Во тој контекст се појавуваат отворени прашања во науката – дали ЕУ, во работите кои не се во нејзина надлежност, се меша во суверенитетот на државите-членки? Овие факти не можат да ги променат амбициозните реформи на ЕУ во последните 20 години. Овој труд е посветен на многуте реформи кои донесоа промени во делокругот на надлежностите на институциите на ЕУ. Станува збор за многу сложен процес честопати следен со скептицизам и дилеми за натамошната иднина на ЕУ. Се чини дека секоја институционална промена носи политичка криза, како што тоа го покажува сè уште свежиот пример со новата реформа инициран од Лисабонската спогодба, политичко-правен акт со кој се одредува иднината на ЕУ.

Амбициозниот проект поврзан со Европскиот устав од 2005 година (не успеа, кога на референдум го отфрлија граѓаните на Холандија и Франција) не го

запре процесот на институционалните реформи во ЕУ. Веднаш по него следеше т.н. Лисабонска спогодба, чијшто текст е усогласен на 19 октомври 2007 година. По потпишувањето следеше ратификација во сите 27 држави на Унијата, овој пат за секој случај без референдуми, освен во Ирска каде што првиот референдум не успеа. Значи, во процесот на реформите постојат социјални и економски конфликти т.е. кризи во државите-членки кои се одразуваат со различен интензитет врз реформите. Во текот на реализацијата на реформите е карактеристична борбата за посебен статус и положба во институциите на Унијата од страна на секоја држава-членка.

Методот на т.н. *демократура* (демократија со диктатура), кој се применува во доменот на воспоставување на релации меѓу Унијата и земјите-членки, значи дека постои демократија до донесувањето на прописите во институциите на ЕУ, а во извршувањето во земјите-членки настапува диктатура од истите институции на ЕУ. Меѓутоа, без меѓусебно почитување на разликите во културата, историјата, јазикот или економскиот развој на земјите-членки, интеграцијата ќе биде проследена со скепса и дистанца, особено кога станува збор за брзината на процесот на реформите во институциите на ЕУ.

Напредувањето на процесот на реформирање на институциите беше отежнато со фактот што ЕУ веќе подолго време нема јасна претстава за иднината. Лисабонската спогодба на некој начин претставува континуитет меѓу традиционалниот пристап, со респект на принципите и вредностите врз кои се градела досега, и потребата од нови пристапи.

Реформата на институциите кои се случуваат денес не одат во прилог на идејата за оформување на Сојузна држава Европа. ЕУ со Лисабонскиот договор ја отвори вратата за нови концепти, како што се: *Европа со концентрациони кругови*, *Европа со повеќе брзини*, *Europa a la carte*, што значи членките сами ќе ги избираат областите во кои поцврсто ќе се поврзуваат. Тоа е денес случај, на пример, со Обединетото Кралство, кои не се во еврозоната и се први кои не го потпишаа Шенгенскиот договор.

## ПРВ ДЕЛ: ЕВРОПСКИТЕ ИНСТИТУЦИИ ВО РАНИТЕ РАЗМИСЛУВАЊА ЗА ЕВРОПСКОТО ЗАЕДНИШТВО

### 1. Историски осврт на идеите за европското обединување

Во првите замисли за обединување на Европа доминантно било настојувањето да се најде решение за проблемите на мирот и војната, односно за начин на обезбедување рамнотежа во односите меѓу државите, во повеќе или помалку нагласено одречување од нивниот суверенитет. Она што е заедничко за сите активности на европската идеја е желбата за обединување на Европа, владеење на мир и воспоставување на хармоничен поредок и заедништво. Во сите замисли се настојува да се изнајде решение за раздорот во Европа. Замислуваните конструкции на обединување беа различни и се движеа од конфедерации, федерации, сојуз на држави, па сè до широки сојузи.

Првите идеи за обединување на европските народи се засновале врз христијанството. Се тежнеело кон обединување на народите кои ја споделуваат христијанската религија. Еден од иницијаторите од кого многумина се инспирирале е францускиот кралски обвинител **Пјер ди Боа (1250-1320)**. Во неговото дело “De recuperatione Terra Sancte” се залага за создавање на едно **христијанско општество**, како еден вид конфедерација која би била управувана од Советот. Во неа различните народи би ја задржале безусловната независност, додека споровите меѓу владетелите би се решавале по пат на меѓународна арбитража, во која папата би бил врховен судија.

Чешкиот крал **Јиржи Поѓибрад (1420-1471)** за првпат во својот предлог за обединување на Европа ги оцртува контурите на континенталната федерација, националната сувереност и автономност на државите-членки, како и создавањето на институции како што се: Собрание, Суд на правдата, Меѓународна арбитража, Единствени заеднички воени сили и Федерален буџет. Неговиот предлог бил осуден од папата и не заживеал во реалноста.

Во истиот контекст се и размислувањата на францускиот католички просветител **Емерик Крисе (1584-1648)**, кој го изложува неговиот **план за**

**широкиот сојуз** кој би ја опфатил целата христијанска Европа. Во неговите визии за слободен проток на доброта и на луѓето се препознава основниот принцип на функционирање на ЕУ: непречениот проток на доброта и на поединците.

Замислите на **Војводата де Сили** во неговото дело „**Големата намера**“ упатуваат на еден специфичен модел на обединувањето. Неговата конфедерација би била ставена под надзор на Советот на Европа, кој би бил составен од шест провинциски и еден општ совет. Советот би имал надлежности еднакви на надлежностите на Сенатот, чиешто крајни одлуки државите би ги почитувале како извршни и конечни. Европската република на сили се темели на: слободна трговија и укинување на сите царински пречки, меѓународна арбитража, неопходна територијална реорганизација и апсолутен вечен мир помеѓу сите држави и народи во Европа.

Англискиот благородник **Вилијам Пен** во својот предлог се залага за **федерација меѓу владетелите**, која би имала општо собрание составено од претставници на владетелите со седиште во една од европските држави. Гледајќи од оваа дистанца, општото собрание на Пен би можело да се поистовети со денешниот Европски парламент. Според него: „**Кога сите владетели на Европа, кои го претставуваат ова општество или оваа независна држава, би се договориле, од истите причини кои ги тераат луѓето на заеднички живот, да се сретнат преку своите претставници на некое општо собрание, во некоја држава или парламент, тогаш тие би ги утврдиле правилата на правдата**“.<sup>1</sup>

Еден од соборниците за европското обединување е **Готфрид Вилхем фон Лајбниц (1646-1716)**, кој ја замислувал Обединета Европа преку нејзините различности и се залагал за федерализам на слободни држави. Во однос на тоа тој истакнува: „**Сите нации во Европа може да се смета дека ѝ припаѓаат на единствена своја држава, нивните интереси да бидат општи и Европа да е мајка на своите чеда-сите нејзини жители**“.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Дени де Ружмон, 2005, Дваесет и осум векови на Европа, стр.209

<sup>2</sup>Дени де Ружмон, 2005, Дваесет и осум векови на Европа, стр.210



Во оваа насока размислува и големиот император **Наполеон Бонапара (1769-1821)**. Доколку излегол како победник над Русија мечтаел насекаде да постојат исти начела. Ист систем, еден европски кодекс, еден европски Касационен суд, едни исти пари насекаде, исти мери, исти закони итн.

Меѓутоа и покрај големата желба за заедништво, кај некои европски мислителите провејувала желба за заживување на безусловната независност на државите. Во оваа насока размислувал **Анри де Сен Симон (1760-1825)** мислител кој пишувал за *Соединети европски држави*, но со сосема поинакви замисли. Според Де Сен Симон, реорганизацијата на европското општество како нужност за поврзување на народите на Европа во едно единствено политичко тело се остварува преку зачувувањето на националната независност.

Во XIX век најголемиот пророк на европскиот сојуз е францускиот писател **Виктор Иго (1802-1885)**, кој извршува преобразба на идејата за европеизам, сметајќи ја за возвишен поглед на заедништвото. Според него: *„Франција ќе стане Европа. Многу народи ќе завршат со сублимација како Херкул или со вознес како Исус Христос. Би можеле да кажеме дека во даден миг еден народ влегува во созвездието, другите народи, ѕвезди од втор ред, се собираат околу него и така Атина, Рим и Париз стануваат плејади. Во дваесеттиот век ќе постои една особена нација. Оваа нација ќе биде голема, што нема да ја спречи да е слободна. Таа ќе биде славна, богата, разумна, мирољубива, пријателска спрема остатокот на човештвото. Таа ќе се вика Европа во дваесеттиот век и во наредните векови, уште попрепородена, таа ќе се вика човештвото”<sup>3</sup>.*

## **2. Насоки и планови за обединување на Европа**

Идеите за обединување на Европа и начините за нивна реализација се менувале низ разните етапи на европската и на светската историја. Во периодот на Првата светска војна повеќе концепти ја отсликуваат целината на Европа во институционализиран облик. Еден од вредните концепти во оваа насока е концептот на **Рихард Куденхов Калерги**, австриски космополит, кој ја објави книгата под наслов „Пан Европ“, во 1923 година, која содржи конкретен предлог за

---

<sup>3</sup>Дени де Ружмон, 2005, Дваесет и осум векови на Европа.

обединета Европа и врз чишто основи е организирано Паневропско движење, како концепт за европската интеграција. Предлогот содржи повик до државите на европскиот регион да се организираат за решавање на своите посебни прашања, на содавање морално единство и општ пакт кој не е насочен против која било држава надвор од заедницата. Упатен е до владите на 97 држави-членки на Лигата на народите. Ваквата политичка соработка предвидувала федерална заедница, којашто во целост би ја почитувала независноста и сувереноста на државите-членки. Во 1924 година бил објавен Паневропски манифест кој ги повикувал сите демократски држави на Европа да се обединат, да формираат задолжителна арбитража, која ќе спречува со војна да се решаваат недоразбирањата меѓу државите, да се елиминираат царинските бариери и да се овозможи слободен проток на стоки и луѓе.

Стотици текстови во секаква форма, манифести и движења, декларации на конгреси, резолуции на парламенти, говори на државници, преамбули на спогодби, претставуваа патокази на патот на европската идеја, а во секој примерок се наоѓал и формулар за зачленување.

Во 1926 година на Конгресот што се одржа во Виена се прифатени Програмата и Манифестот. Поттикнат и охрабрен од ова, **Аристид Бријан**, тогашен министер за надворешни работи, поднесе нацрт за Европска конфедерација пред Друштвото на народите во Женева, повикувајќи ги народите на Европа да започнат еден вид федерално поврзување.

Меморандумот на организацијата на Европскиот федерален сојуз од мај 1930 година, составен од **Алексис Леже**, е претставен истата година од Друштвото на народите. Во него, помеѓу другото, се истакнува: *„Никој не се сомнева денес дека недостигот на заемна поврзаност во групирањето на материјалните и моралните сили на Европа претставува практично најсериозна пречка во развојот или во дејствувањето на сите политички или правни институции врз кои се стремиме, да се втемелат првите потфати на една светска организација на мирот“.*

Првата светска војна беше закана за европската цивилизација односно нејзиното уништување, така што по нејзиното завршување повторно се раѓаат нови идеи за воспоставување на мир во Европа.

Крајот на Втората светска војна значеше и крај на нацистичката идеја за Европа и отворање на нова страница на европска историја, а со тоа и започнување на еден мировен процес за градење на една нова Европа.

Познатиот државник **Винстон Черчил**, во својот фамозен говор оджан на 16 септември 1946 година во Цирих, предлага проект за создавање на европско семејство во вид на Соединети европски држави. Овој проект по своето потекло бил американски, како што покажуваат историските анализи и се однесувал само на обединувањето на Западна Европа како бедем од комунизмот и социјалистичките режими во Источна Европа.

Одлуката на **претседателот Труман** за спојување на американскиот и западноевропскиот пазар, позната како Програма за европско заздравување или *Маршалов план*, всушност, значеше обезбедување на политичко и економско влијание на континентот на Европа. На овој начин САД се заложија за интеграција на континентот во годините по војната. На Европскиот конгрес во 1948 година, познатиот државник Винстон Черчил истакна: **„Се надевам дека ќе ја пречекаме Европа во којашто жителите од секоја земја во која да се биде Европјанин ќе значи да се припаѓа на својата земја“**. Од европското движење кое се иницираше на овој конгрес подоцна дојде до создавање на Европскиот совет, чијашто цел е остварувањето на еден потесен сојуз меѓу членките за да ги заштити и да ги унапредува идеалите и принципите кои се нивно заедничко наследство и да го помага нивниот стопански и социјален поредок<sup>4</sup>.

Три години подоцна, во спогодбата за основање на Европската заедница за јаглен и челик во првиот член се вели: **„Со оваа Спогодба договорните страни воспоставуваат меѓу себе Европско здружение за јаглен и челик, втемелено врз заеднички пазар, заеднички задачи и заеднички институции, решени да обезбедат**

---

<sup>4</sup>Ова е став (А) од првиот член на Статутот на Европскиот совет

*преку заедничко дејство, стопански и социјален напредок на нивните земји отстранувајќи ги пречките кои ја делат Европа”.*

### **3. Расправа за институционално и политичко уредување на Унијата**

Целта на европската конструкција била политичка, иако прашањата за кои се преговарало, како и секторите кои биле објект на интеграција се од економска и од техничка природа<sup>5</sup>. Во овој контекст може да се каже дека рушењето на Берлинскиот ѕид го означи почетокот на „политичкото будење” на Заедницата во трансформирање во Унија со две основни цели: монетарна и политичка унија. Монетарната унија е денес реалност, така што фокусот е политичко димензионирање на Унијата.

Политичкото и институционално уредување на Унијата не претставувало перманентна тема на европските лидери. На пример, во своите настапи францускиот претседател Митеран во критичниот момент на формирање на Унијата истакнал дека е неопходно отворено соочување со политичките и демократските прашања на Унија којашто треба да биде препознатлива и во последната фаза на проширување<sup>6</sup>.

Во овој контекст можеме да го посочиме и говорот на германскиот минисер за надворешни работи **Јошка Фишер**, на Универзитетот „Хумболт“ во Берлин на 12 мај 2000 година, кој предложи *Конституционален договор* за една Европа, којашто би морала да стане федерација со Парламент. Уставот би содржел три дела: повелба за основните човечки права, јасна распределба на Унијата и државите-членки и идната конфигурација на европските институции. Европскиот парламент и Советот на министри би станале парламент со два дома, кој би претставувал држави и народи, а претседателот на Комисијата би морал да биде избран или директно на избори или од двата дома. Од ваквите замислени

---

<sup>5</sup>Процесот на европска авантура, како што забележува Tommaso Pado Schioppa, започнува од мај 1950 година, со обединување на ресурсите на јаглен и челик за да половина век подоцна се премине од националната валута во евро, што укажува дека предмет на европската конструкција е пред сè економски, иако природата, значењето, импулсот, секогаш беа политички: значи подразбираат трансформација на власта, безбедност, институции, држава. Tommaso Pado Schioppa, *Europa, forzagente, Bolonja I Imulino*, 2001, par.13

<sup>6</sup>Да се види говорот пред Европскиот парламент од 12 декември 1995 година

конструкции на уставот на Европа дека Германија тежи кон зајакнувања на институционалната структура на Унијата и го предлагаат германскиот модел за нова Европа. Предлозите на германските политичари беа провокација за француската политика на што реагираше **Лионал Жоспен**, кој се залага за поинаква концепција на институционалната архитектура. Тој смета дека дебатата не треба да се фокусира на институциите, туку на содржината на европската политика и повторно ја презема за *федерација на националните држави*. Се залага за зачувување на институционалниот триаголник, со адекватно приспособување кон новите потреби и предлага да постои конгрес или постојана конференција, којашто ќе ја сочинуваат националните парламенти, која би имала силна политичка улога во федерацијата на националните држави, како и вршење контрола на примената на принципот на супсидијарноста. Анализирајќи ги сфаќањата на германските политичари, според кои федерација како облик на влада во Европа се изедначува со синонимот на децентрализација, распределба на надлежности на различни нивоа, рамнотежа и контрола, во Обединетото Кралство има сосема поинакво значење. Имено, во Обединетото Кралство зборот „федерален“ подразбира инструмент за создавање на бирократска и централизирана „супердржава“.<sup>7</sup> **Тони Блер** го наоѓа изворот на легитимноста на Унијата во националните влади, така според него, националните парламенти треба да ја контролираат распределбата на надлежностите меѓу Унијата и државите-членки. **Романо Проди** се заложи за дефинирање на внатрешни и надворешни политички цели на интеграција, пред да се реши институционалното прашање на Унијата.

Од изнесените дебати на бројните лидери кои се изразија на тема *Иднината на Унијата* преовладува мислењето за една поширока институционализација на целокупниот систем не следејќи ги националните методи.

Кога зборуваме за управувањето со Унијата, може да се каже дека тоа претставува комплексно прашање, не само поради тоа што имплицира нов начин на воспоставување на односи и распределба на задачите помеѓу Унијата,

---

<sup>7</sup>L.Sidentop,2000

државите, регионите, локалните установи и цивилното општество, туку и поради фактот што се изразува фрагментација на извршната моќ.

Од сето ова може да се извлече заклучок дека во комунитарниот систем недостасува една јасна централна влада. Во овој контекст, Гоци истакнува дека Европската унија не може да се смета за политичка федерација, ниту федерална администрација, бидејќи нема јасна распределба на задачите за остварување на комунитарни и национални политики. Така што во комунитарниот систем националната управа (регионална или локална) е задолжена за остварување како на комунитарни, така и национални политики. Методот на комунитарната влада, всушност, ги опишува карактеристиките на Унијата: плурализмот, дијалогот, посредувањето, постојаните преговори и мешавината на функции.

Парцијално вршење на функциите на влада им е доверено на институциите и органите на ЕУ: Комисија, Совет на министри и Европскиот парламент, но и Европскиот совет, Европската централна банка, високиот претставник на Унијата по прашања на надворешна политика и одбрана и Европол.

Меѓутоа, по разочарувањето во Ница, следи нова фаза на реформи која во поголема мера е конституционална и политичка и е насочена кон дефинирање на проектот на Континентална унија. Во овој контекст, **Гоци** истакнува дека редигирањето на Европскиот устав значи давање на поголеми овластувања на Унијата во остварувањето на подобра поделба на надлежностите и функциите на хоризонтално ниво, помеѓу Унијата и државите-членки. Ширење на концептот на европско државјанство треба да се прошири на сите легални жители на територијата на Унијата, а не само на оние кои имаат националност на некоја од државите-членки. Во спротивно, Европа станува силен фактор на интеграција на имигрантите од земјите кои не припаѓаат на Унијата. Треба да се воведат една политичка хиерархија во целите на Унијата и правна хиерархија во комунитарните норми, што значи принцип на супрематија на комунитарното право или принцип на директен ефект.

Со последните проширувања во 2004 и 2007 година се создаде Голема Европа. Меѓутоа, обединувањето не е потполно доколку и балканските земји не влезат во Унијата. Силата на ширењето на стратегијата им овозможи на владите да започнат со реализација на еден широк проект на модернизација, надминувајќи го отпорот на конзервативното и националното.

Гоци во своето познато дело *Европска влада* заклучува дека поблиско географско приближување подразбира поголема меѓузависност, регионална обработка и интеграција, создавање на стабилноста вон границите на Унијата. Ова значи и подобрување на односите со јужните и источните соседи, како и развивање на отворено партнерство во развојот и подржување на заедничките иницијативи. Во овој контекст се прави диференцијација помеѓу балканските земји (чија перспектива за европска интеграција е повеќе пати потврдена) и другите европски и медитерански земји, за кои оваа перспектива е исклучена, поради фактот што тие не припаѓаат на европскиот континент.

Меѓутоа, новата филозофија на меѓународните односи ја надминува дилемата помеѓу оние кои се “IN” и оние кои се “OUT” со нудење на еден проект на соработка и интеграција на среден период којшто ќе им овозможи доволна стимулација за да се ангажираат во овој процес.

#### **4. Определени проблеми поврзани со политичкото дефинирање на ЕУ**

Во денешното време Европската унија се претставува како нов ентитет и нова велесила на светската сцена, со над 480 милиони луѓе-граѓани на Европската унија или 7% од вкупното човештво. Секако, тоа е бројка многу помала во компарација меѓу Индија и Кина, бидејќи секоја од нив надминува милијарда, но многу поголема во споредба со САД, каде што 293 милиони сочинуваат 4,6% од човечкиот род или за споредба со демократски и економски развиената Јапонија со 120 милиони население, кое сочинува 2,1% од жителите на земјата<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup>Economie Portrait of the E Union, EC, 2002, European Union, EC, 2002, str.55

Што е тоа што ја прави единствена и досега недефинирана ЕУ во политичкиот сегмент? Проблемот на дефинирањето, веројатно произлегува од фактот што никогаш порано не постоела ниту една политичка институција каква што претставува Европската унија.

Таа функционира како држава, но сепак не е држава во класична смисла на зборот. Нејзините правни акти се над националните закони на 27 држави, кои мора да ги применуваат. Европската унија има и единствена валута (евро), го регулира работењето и трговијата во рамките на ЕУ, управува со енергетиката, прометот, комуникаците, а денес сè почесто и со образованието. Нејзините граѓани уживаат и привилегија на заеднички пасош на Европскат унија.

Институциите на ЕУ, како што се: Европскиот парламент, Европскиот суд на правдата или Комисијата говорат дека таа ги задоволува најважните критериуми од кои се состои една држава. Територијалниот критериум којшто вообичаено е најважниот сегмент од политичкото дефинирање на државите, овде не е карактеристичен. Токму по тоа се огледа посебноста на ЕУ. На ЕУ не ѝ припаѓа никаква територија што ѝ дава обележје на вонтериторијална политичка институција и на тој начин ја прави единствена.

Иако територијата претставува фундаментален елемент на секоја држава, забележителен факт е дека апсолутната моќ над географските подрачја на земјите членки на ЕУ континуирано слабее поради сè поголемо влијание на законодавството на ЕУ.

За пример ќе ја посочиме Шенгенската спогодба на ЕУ од 1985 година, со која се овластува ЕУ да донесе збирка на прописи кои ќе го регулираат населувањето на ЕУ. Со оваа спогодба е предвидена и европска полиција којашто ќе ги штити грниците на државите-членки на ЕУ. Но сепак, поединечните земји го задржуваат правото на одлука, на бројот на емигрантите на кои ќе им дозволи влез во земјата и од кои земји ќе се регрутира работната сила. Фактот дека ЕУ сама по себе не е ограничена во територијална смисла, значи дека таа може да прима нови земји-членки кои ги исполнуваат одредените услови за прием во ЕУ.



Во овој контекст се наметнува прашањето: кои се границите на Европската унија или каде завршува таа?

Според географите, европскиот континент всушност не постои. Други тврдат дека Европа започнува на бреговите на Атлантскиот Океан и се протега до Русија (европскиот дел) до Турција на југоисток. Тука се поставува прашањето: дали Русија е дел од Европа или Азија? Но и прашањето: дали Турција е дел од Европа или Блискиот Исток?

Многу аналитичари на ЕУ не ја гледаат ЕУ како една територијална заедница, туку како состојба на духот кој произлегува од заедничкото минато, од заедничкото културно наследство кое упатува на нејзините старогрчки и староримски корени, христијанство и просветителство во XVIII век. Овие елементи се видени како носечки столбови на Евроската унија врз кои таа непрекинато и понатаму се изградува.

Католичката црква тврди дека културната врска на којашто почива Европа е христијанството, што се коси со фактот според кој во деловите на Европа од VIII до почетокот на XX век владееше исламот. Како да се објасни овој факт? Во контекст на овие размислувања се и дебатите околу прашањето дали Турција треба да биде примена во членство на ЕУ, а во продолжение и Русија? Аналитичарите на ЕУ трагаат по изразот кој ќе ги опфати сите можни комбинации кои би можеле да влезат во овој политички експеримент. Тешкотиите со кои се соочуваат се, пред сè, поради фактот што ЕУ нема цврсто одредени граници и постојано поприма нов облик, приспособувајќи се на околностите кои забрзано се менуваат, со цел да го пронајде сопствениот пат во светот кој постојано носи нешто ново. Според Рифкин, Европската унија претставува прва политичка институција која може да се нарече постмодернистичка.

Денес две третини од луѓето кои живеат ширум Европската унија кажуваат дека се чувствуваат Европјани, 60% од граѓаните на ЕУ кажуваат дека чувствуваат голема поврзаност со Европа, додека една третина од европската младина на возраст помеѓу 21-35 години се изјаснуваат дека се повеќе Европјани

отколку граѓани на својата држава<sup>9</sup>. Со оглед на денешната ситуација се чини вистинито тврдењето на Жан Моне, кој уште во почетокот на создавањето на Европската заедница истакна: „Ние не создавме коалиција на држави, туку Унија на луѓе“.<sup>10</sup>

На визионерите на ЕУ не им било лесно да ги вклопат посебните културни заедници во своите планови, бидејќи ЕУ ја сочинуваат стотици различни националности кои зборуваат 87 различни јазици. Негување на културните разноликости во ЕУ е многу тешко, особено поради драматичниот пораст на бројот на имигрантите кои доаѓаат надвор од Европската унија. Секако дека глобализацијата и протокот на капиталот создаваат нови расцепи. Во Европа компаниите увезуваат сè повеќе евтина работна сила, со цел да ги намалат трошоците и да бидат конкурентни на пазарот. Овие состојби кај Европјаните предизвикуваат чувство на ксенофобичност. Европјаните не го кријат чувството дека вклучувањето на нови земји во рамките на ЕУ, како и емигрантите нив ги загрозуваат.<sup>11</sup>

Развојот на стопанството на Западна Европа уште повеќе ги привлече имигрантите, од кои многу беа азиланти и илегални доселеници од Средна и Источна Европа. Овде се поставува едно социолошко прашање, кое се поврзува со последиците од брзата имиграција? ЕУ кон ова прашање има позитивен став. Старењето на популацијата во ЕУ ќе го намали бројот на работоспособното население. Така имиграцијата ќе претставува начин на решавање на проблемот со квалификувана работна сила.<sup>12</sup>

Деографската стварност ја отвара вратата на имигрантите. Прашањето на имигрантите европската иднина ја става пред конечен тест. Без масовни имиграциски притоки следните неколку десетлетија Европјаните ќе остареат, а европскиот проект ќе биде доведен во прашање. Од друга страна поплава на

---

<sup>9</sup>Buart, A.S. What is a European, The New York Times Magazine, 2002

<sup>10</sup>Monnet, Jean: Извадок од неговиот говор, Vasington, D.C. 1952

<sup>11</sup>How Europeans See Themselves, Evroska komisija, 2002, Routledge, London, 2000 str.15

<sup>12</sup>The Social Situation in the European Union, 2002, Evropska komisija, 2002, str.25,26  
[www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

имигранти може да ги загуши и онака преоптеретените фондови на социјална помош и да го загрози чувството на културниот идентитет на Европјаните.

#### **4.1. Американската визија за Европската унија: Европскиот сон на социологот Џереми Рифкин**

*За разлика од Америка, во Европа односите во заедницата се позначајни од автономијата на поединецот, културната разноликост е позначајна од асимилацијата, квалитетот на живеење од акумулација на богатството, посветеност кон себеси е поважна од макотрпна работа, универзалните човекови права и правото на здрава животна средина се позначајни од имотната состојба, а глобалната соработка е позначајна од едностраната демонстрација на сила.*<sup>13</sup>

Според Рифкин САД и Европа имаат различни перспективи. Европската перспектива, односно визија се потпира на мултикултурноста и космополитизмот наспроти американската визија, која е неделива од љубовта кон својата земја-домољубие. Америкаците се спремни кон употреба на војна сила, ширум светот, за да го заштитат својот витален интерес. Рифкин истакнува дека ниту Европа не претставува идеален свет. Видливо е сè поагресивното однесување на Европјаните кон новодојдените имигранти и лица кои бараат азил. Во Европа постои антисемитизам, дискриминација на муслиманите и другите верски малцинства. Во истиот контекст е спомната *бриселската машинерија*, која е трансферирана во лавиринтот на бирократските прописи, кои ги фрустрираат и најоптимистичките еурофили. Според него, европските бирократи се вплетени во финасиски скандали и незадоволството на помалите држави-членки постојано расте поради двојните мерила на ЕУ.

Рифкин истакнува дека американскиот сон станува американски кошмар. Имајќи предвид бројни истражувања за промените во американското и европското општество, Рифкин дава една суптилна анализа на американското и европското општество. Според него, поголем број Американци себеси се сметаат за избран народ, а Америка ја гледат како ветенa земја, а американската нација како

---

<sup>13</sup>Rifkin DJ, 2005

најбогата и најмоќна нација. Веруваат дека Америка е предодредена да биде голема и дека американскиот пат е воедно и божји пат. Американската религиозност често се пренесува и во политичката арена. На пример, 485 од сите Американци веруваат дека САД уживаат посебна заштита од Бог. За 605 од Американците верата претставува многу значаен чинител во животот. За Европјаните верата нема големо значење во секојдневниот живот. Ваквиот пристап на Американците кон верата ги детерминира ставовите кон другите општествени феномени. На пример, кога тие ги оправдуваат војните во кои и учествуваат велат дека *тоа е борба на доброто против злото*. Така Студената војна претставуваше вистинска *крстоносна војна* на Американците против „безбожниот комунизам“. По повод терористичките напади од 11 септември 2001 година, претседателот Буш ги повика на нова крстоносна војна, овојпат против терористите-муслимани.

Американците се претставени како народ многу горд на својата нација. Студиите за Европа покажуваат дека кај Европјаните опаѓа чувството за национализам и етноцентризам. Овде се поставува прашањето: зошто националноста губи во Европа, наспроти Американците кои веруваат дека уживаат посебен статус помеѓу светските држави и народи? Дали тоа значи дека Европјаните помалку ја сакаат својата татковина или затоа што нивните идентитети одат подлабоко и подалеку од границите на националната држава зафатени со чувство на припадност на целиот свет.

Денес за Америка се смета дека не е земја на големите можности и пример на општествениот напредок. Дотолку повеќе што овој напредок во Америка во последните години сè повеќе се забавува, така што милиони Американци сè потешко ги остваруваат своите соништа. Сè повеќе иселеници се одлучуваат за Европа, сметајќи дека квалитетот на живеењето и можности за остварување на подобар живот е токму во Европа. Тоа се аргументира и со стапките на

сиромаштија. Во Америка оваа стапка е 17% (секој шести жител на САД), во Инска 5,1%, во Шведска 6,6%, во Шпанија 11,1%, во Ирска 14,2%, во Италија 12,1%.<sup>14</sup>

Американскиот и еропскиот сон битно се разликуваат во однос на можностите за напредување на секој човек. Американската логика тежиштето го става на поединецот, сметајќи дека секој е одговорен за својата судбина. Американските економисти ги критикуваат европските политичари за пренатрупаните социјални програми, тврдејќи дека на тој начин се наградува непродуктивна работа, дека европските работници се многу скапи. Додека Европјаните веруваат во општеството кое имаат обврска да го ублажи суровиот дарвинизам, Американците сметаат дека секој сам треба да си обезбеди сигурност и социјална заштита.

ЕУ остварува многу голем напредок на економски план. Засега таа претставува најголем пазар. На пример, во 2007 година ЕУ оствари 24% од вкупниот промет на услугите, во споредба со САД кои зазедоа второ место со остварени 22% од вкупниот светски промет. Според многу американски економски и политички експерти, воведувањето на единствена европска валута ќе предизвика редица од низа негативни последици. Спротивно на тоа, еврото постигна успех кој ги надмина и најоптимистичките предвидувања. Порастот на вредноста на еврото се должи на националниот долг на Америка, предизвикан од изместување во трговската рамнотежа за кој е загрижен и ММФ.

Европските финансиски институции го држат светското банкарство во свои раце. На пример, 14 од 20 најголеми комерцијални светски банки се во европска сопственост, а меѓу нив се и три банки од четирите најголеми: Дојче Банк, Кредит Свис и БНП Парибас.

ЕУ интензивно работи на сеевропски образовни програми од висок профил: Сократес, Леонардо да Винчи, Темпус, Еразмус и сл. Меѓутоа, најголемиот предизвик во процесот на интеграција, секако, ќе биде надминување на големата разлика во приходите и работните способности помеѓу вработените во земјите на

---

<sup>14</sup> Jesuit, David I Smeeding, Timothy: Poverty Levels in the Developed World, Maxwell Shool of Citizenship and Pablic Affairs, Sveuciliste Siracuze, 2002, str. 8,9

Западна и Средна Европа од една страна и вработените од Средна, Јужна и Источна Европа од друга страна. Западните Европјани оправдано се плашат од можен масовен увоз на евтина работна сила и квалификуван и неквалификувана, од новите 75 милиони граѓани од источните и јужните земји кои се приклучија на Унијата во 2004 година. Загриженост постои и поради фактот што сиромашните доселеници масовно доаѓаат од исток и дополнително ја оптоваруваат социјалната сфера, така што поголем број на земји-членки на ЕУ веќе наметнаа разновидни ограничувања за да го спречат влезот на источноевропските работници во своите земји.

Рифкин за трката помеѓу Европа и Америка истакнува:

***- Она по што се разликуваат Европа и Америка се: брзите подготовки во Европа за идниот период и очајнички обиди на Америка да ја задржи постојаната состојба на работите или кажано на поинаков начин: Европа стана дивовски експериментална лабораторија за ново промислување на состојбите кои го затекнаа човештвото и за преобликување, а човечките вредности и институции во ерата на глобализацијата - како нов светски политички, економски и социолошки процес.***

## ВТОР ДЕЛ: РЕФОРМСКИТЕ ПРОЦЕСИ ВО ИНСТИТУЦИИТЕ НА ЕУ

### 1. Значење на институциите на Европската унија

Општоприфатени се констатациите дека Европската унија е заедница на народи или дека претставува *sui generis*, односно своевидна форма на општеството. Тоа значи дека во својот политички облик има свои централни институции, кои по својата форма и надлежности ги имаат политичките системи скоро на сите држави во светот, со различен политички систем (парламентарен, собраниски, мешовит и претседателски).

Тоа значи дека институциите на ЕУ по својата содржина на надлежности не припаѓаат на федерално или конфедерално уредување. На почетокот од анализата на проблемот за институциите на ЕУ се поставува прашањето за значењето на поимот институција. Социолошкиот поим за институција опфаќа определени елементи, како што се: јавност во работењето, насоченост кон регулирање на определени односи во определената средина, задоволува определени општествени потреби на граѓаните<sup>15</sup>. Со оглед на правната терминологија, институциите претставуваат органи со дефиниран обем на надлежности утврден во највисокиот правен акт. Институциите пак во ЕУ се организации (не органи) со дефиниран правен статус во постојните договори.

Всушност, секој политички систем во една држава има свои централни органи коишто се идентични со организациите на ЕУ.

Кога станува збор за институциите на ЕУ, тогаш го употребуваме терминот организации, бидејќи не постои еден конститутивен правен акт, како што е Устав во државите-членки, туку ЕУ сè уште е заедница на народи, без Устав како највисок правен акт во кој то ќе бидат точно утврдени надлежностите на секој орган. Во литературата за институциите на ЕУ доминира правната определба каде се изложува основната структура, основните надлежности и

---

<sup>15</sup> Ѓуровска М, 2006 Социологија, Филозофски факултет, Скопје

функционирањето на европските институции. Европските институции, како што веќе беше истакнато, се разликуваат од сите други институции бидејќи во нив се одразува принципот на доброволно здружување на земјите-членки. Без оглед на различните мислења во научната и стручна литература, институциите на ЕУ мора да бидат тесно поврзани со институциите на земјите-членки, но во никој случај немаат само идентична надлежност. Во националните институции со Устав се утврдени нивните права и обврски. Договорите на ЕУ ги обврзува националните институции одредени права и обврски да ги прифатат како свои. Ова е битна разлика на институциите на ЕУ и институциите на земјите-членки.

Од своето основање, Европската заедница помина низ подолг процес на реформи, кои главно се сведуваат на институционални реформи, а тоа значи дека се менувале, редизајнирале и се создавале нови тела во рамките на институциите. Процесот на реформи е континуиран, следен со извесни тешкотии, а периодот на остварување на идеите е долг за што говори и примерот со Уставот на ЕУ и сегашниот процес со Лисабонската спогодба. Треба да се истакне дека процесот на реформирање на институциите на ЕУ не завршува.

Освен реформите што се случуваат во актуелниот момент, сигурно дека ќе постојат и други, бидејќи во еден политички систем на една држава промените се перманентни. Реформите на институциите се моторот на општествениот развој, па така може да се констатира дека тој процес не може никогаш да биде довршен бидејќи општествата постојано се развиваат.

### **1. Договорот од Париз – 18 април 1951 година**

На Европскиот конгрес во Хаг (7 мај 1948 г.) е донесена следнава декларација: **„Дојдено е времето нациите во Европа да пренесат определени свои суверени права кои отсега ќе се применуваат заеднички“**. Оваа декларација претставуваше камен-темелник на Обединета Европа. Идејата на францускиот политичар и економист Жан Моне (1888-1979), за економски обединета Западна Европа, доби јасна слика во реалноста. На 9 мај 1950 година, по иницијативата на францускиот министер за надворешни работи, Роберт Шуман, со познатата



Шуманова декларација, Франција им понуди на Германија, Италија и земјите од Бенелукс (Белгија, Луксембург и Холандија) здружување во две клучни индустрии, односно склучување на траен и контролиран сојуз за јаглен и челик.<sup>16</sup>

Процесот на создавање на Европската заедница официјално започнал со потпишување на **Договорот за создавање на Европска заедница на јаглен и челик, во Париз на 18 април 1951 година**, кој всушност претставува првата етапа во изградбата на Европа на федерална основа. Во практиката ЕЗЈЧ официјално започнува со активностите на 10 август 1952 година во Луксембург.

Многумина на ова поврзување му дадоа пошироко значење. Се очекуваше преку обединувањето на стопански план да се дојде до заедничко решавање на политичките прашања. Оваа заедница претставуваше „*функционална конструкција*“ чијашто цел беше создавање на политичка унија со посредство на економската солидарност<sup>17</sup>. Значењето на оваа меѓународна организација не се огледаше само во целите на нејзиното конституирање, туку и во моќта на институциите врз кои се базираше нејзиното конституирање. За првпат оваа меѓународна организација рефлектирала моќ, преку промовирање и афирмација на супранационалните компетенции на нејзините институции. Станува збор за следните институции: Високо претставничко тело – *Висока власт*, Совет на министри, Заедничка асамблеја, Судот на правдата.

**Високата власт.** Тоа е независно и наднационално тело чијашто поставеност го намалува националниот суверенитет на владите и парламентите на земјите-членки во определени домени од суштинско значење (во индустријата на јаглен и челик), со што тие се покоруваат на една наднационална институција, односно се откажуваат од суверените права во полза на една задничка држава<sup>18</sup>. При градењето на концепцијата за првата Европска заедница – ЕЗЈЧ,

---

<sup>16</sup> Планот на Европската заедница за јаглен и челик-ЕЗЈЧ, во широка јавност е познат како Шуманов план. Овој план бил составен од Комисијата за економско планирање на Франција, која била формирана за реконструкција и модернизација на француската економија по

Втората светска војна.

<sup>17</sup> Р.Шуман 2003, Политички разговори за Европа, Скопје

<sup>18</sup> Г. Илиќ 2004, Реформе Европске Уније, Београд

конструкторите на нејзиниот концепт беа уверени дека Високата власт ќе биде движечка сила на интеграциските процеси во Западна Европа, која ќе организира, ќе иницира и ќе донесува задолжителни решенија за државите-членки и за правните и физички лица. Меѓутоа, фундаменталната улога на овој орган се состоела во реализацијата на целите на ЕЗЈЧ. Овие цели кои се поставени во член 8 од Договорот се однесуваат на создавање на заеднички пазар на јаглен и челик на државите-членки преку укинување на царините и квантитативните ограничувања, контрола на цените, државните субвенции, укинување на дискриминаторни мерки и други видови на државна помош на претпријатија во оваа област, слободен промет на овие сировини, подобрување на условите за работа, унапредување на инвестициите и структурно приспособување на индустријата на јаглен и челик на државите-членки.

Легислативните овластувања на Високата власт имаат посебно значење. Имено, Високата власт имала компетенција во донесувањето на правно обврзувачки акти кои ја сочинувале секундарната регулатива, за разлика од примарната која се однесувала на основачкиот Договор. Одлуките на Комисијата имале директни правни последици, без разлика дали државата-членка ги имплементирала во интерен правен систем со посебна процедура.

Според Договорот, Високата власт ја сочинувале девет члена, од кои осум биле претставници на државите, а деветтиот член го избирале останатите осум члена. Мандатот на членовите бил со времетраење од шест години.

Државата-членка според Статутот можела да биде претставена најмалку со еден, а највеќе со два члена. Претседателот на Високата власт се назначувал од членовите на Високата власт со мандат од две години. Првиот претседател на Високата власт бил Жан Моне.

**Совет на министри.** Бил составен од претставници на државите-членки (член 27 од Договорот за ЕЗЈЧ) и главно ги претставува нивните национални интереси. Неговата примарна надлежност е воспоставување на реален баланс на наднационалните интереси на Високата власт и Задницата, со интересите на

државите-членки. Советот на министри имал ингеренции да влијае врз официјалната политика на Високата власт, по определени прашања, меѓутоа со можност и самостојно да одлучува или да расправа по мислењата добиени од високата власт. На пример, молбата за добивање статус за член на Заедницата се поднесува до Советот, кој по претходно добиеното мислење од Високата власт едногласно ја прифаќа донесената одлука. Советот, по предлог и со согласност на Високата власт, одлучувал за приоритетите за распределбата на јаглен и челик.

**Парламент** (Асамблеја). Тоа е орган составен од претставници на земјите-членки. Асамблејата има 78 парламентарци, делегирани од националните парламенти на шесте држави основачи на ЕЗЈЧ. Членовите на Парламентот се избирале на пет години.

Во поглед на легислативните овластувања, Парламентот имал консултативна улога, односно давал препораки на Советот на министри кои можеле да бидат отфрлени доколку немало консензус. Во доменот на буџетските овластувања Парламентот можел да дава предлози за измени на буџетот кој го подготвувал Советот. Во однос на контролата на Високата власт, на пр. разгледување на извештајот за дејствувањето на Високата власт, Парламентот можел со двотретинско мнозинство негативно да ја оцени работата на овој орган, по што следувала колектива оставка (според член 24 од Договорот).

**Судот на правдата.** Тоа е орган на ЕЗЈЧ кој имал задача да осигура почитување и толкување на Договорот и контрола над неговото извршување (член 31 од Парискиот договор). Првите инструменти за извршување на пресудите ги обезбедувала Високата власт, со што се отврдувала меѓузависноста и соработката на органите. Надлежност на Судот била и интерпретацијата на правните акти на Заедницата во ситуација на конфликти со националните норми. Мандатот на судиите бил шест години, со можност за реизбор, а на секои три години се вршело обновување на составот на судиите. Претседателот на Судот бил избран од редот на судиите. Судот заседавал во полн состав при разгледувањето на сите предмети кои се поднесени од одредена држава-членка или институција на Заедницата.

## 2. Договорите од Рим – 25 март 1957 година

Успешното менаџирање на ЕЗЈЧ, како и нејзините дострели во практиката, беше доволен поттик за понатамошен развој на интегративните процеси во насока на политичкото обединување на тлото на Европа. Меѓутоа, во оваа тенденција прв неуспех претрпеа федералистичките сфаќања за политичката интеграција на суверените европски држави.

Концепцијата на францускиот министер за одбрана Плевен, за создавањето на Европската одбранбена заедница (ЕОЗ), не успеа. Во својата концепција тој се обиде да пренесе дел од суверенитетот од државите-членки во едно заедничко тело, односно европскиот министер за одбрана. Оваа концепција е позната како *Плевенов план*. Всушност, се работи за обид за реализација на уставниот модел на делумната интеграција остварена во ЕЗЈЧ и ЕОЗ, којашто започнала од 1952 година. Тогаш шест министри за надворешни работи во својство на членови на Советот на ЕЗЈЧ донеле одлука за составот на членовите за подготвување на Устав на Европската политичка заедница (ЕПЗ), каде што треба да се интегрираат ЕЗЈЧ и ЕОЗ во рок од две години.

Нацрт-уставот кој бил донесен од Советот на 10 март 1953 година, предвидувал формирање на Дводомен парламент, Извршен совет, Совет на национални министри, Суд и Економски социјален совет. Ова се првите обиди за институционални реформи или обединување на ЕЗЈЧ и ЕОЗ. Силните отпори кон федерализација остава простор да се заклучи дека евроинтеграциските процеси секогаш биле тесно поврзувани со степенот на подготвеност на државите-членки да пренесат дел од националниот суверенитет врз европските институции<sup>19</sup>. Како појаснување можеме да наведеме дека Европската одбранбена заедница на европските држави во сферата на одбрана е основана без атрибути на наднационалност и е наречена *Западноевропска унија* (ЗЕУ). ЗЕУ својата ренесанса ја доживува во половината на 80-тите години од XX век и претставува

---

<sup>19</sup> Б. Ванковска, 2007, Институции на Европска унија, Скопје

основа за европската интеграција во доменот на одбраната и како таква е вклучена во заедничката надворешна и безбедносна политика на ЕУ. Меѓутоа, со Договорот од Ница (2003) ЗЕУ се маргинализира поради тенденција на формирање на сопствени европски сили.

По неуспешните процеси за политичка интеграција и федерализација во периодот 1955 година (преговорите во Месина на министрите за надворешни работи) евроинтеграциските процеси беа насочени кон економската интеграција, односно создавање на заеднички пазар.

На 29 мај 1956 година земјите на ЕЗЈЧ го прифатија извештајот на белгискиот државник Пол Хенри за создавање на уште две нови заедници: ЕЕЗ (Европска економска заедница), која подоцна е преименувана во ЕЗ (European Community) и ЕВРОАТОМ (Европска заедница за атомска енергија). По повеќемесечни владини усогласувања, на 25 март 1957 година, во Рим, официјалните претставници на шесте држави-членки ги потпишаа двата оснивачки договора за Европска економска заедница (ЕЕЗ) и Европска заедница за атомска енергија (ЕВРОАТОМ).

Една од фундаменталните цели на Спогодбата за основање на ЕЕЗ е остварување на рамноправен стопански развој на државите-членки и создавање на заеднички пазар со слободен проток на луѓе, услуги и капитал, како координација и усогласување на различни политики. Целта на овој Договор е ***воспоставување на основа којашто ќе овозможи поблиска унија помеѓу народите на Европа.***

Римскиот договор донесе промени во институционалната структура. Се конституира ново тело, односно Комисијата како еквивалент на Високата власт. Членот 211 од Договорот за ЕЕЗ укажува на извршниот дуализам помеѓу Комисијата и Советот<sup>20</sup>, така што Комисијата треба да врши надзор над примената на одредбите на Договорот, да дава препораки, мислења, да

---

<sup>20</sup>S. Nix, The Political Sistem, цитат стр.21. Авторот анализира поделба на извршната власт помеѓу Комисијата и Советот и покажува како од една страна Советот делегира извршна власт на Комисијата за да ги надмине проблемите на колективното делување, од друга страна, на такво овластување прибегнува на селективен начин

располага со сопствено право на одлучување во донесување одлуки на Парламентот и Советот и да извршува надлежности што се доверени од Советот. Ова значи дека со договорите за ЕЕЗ и ЕВРОАТОМ се врши драстична промена во концептот за местото и улогата на Комисијата во одвивањето на интеграционите процеси.

Комисијата има улога на иницијатор и подготвувач на „правото“ на заедниците а одземено и е правото самостојно да донесува правни акти. Со договорите за ЕЕЗ и ЕВРОАТОМ во значителна мера се ограничени законодавните овластувања на Комисијата. Така, со директиви на Комисијата се определува постапката и роковите, согласно со кои државите-членки се должни да ги укинат сите мерки во меѓусебните обврски кои се еднакви по своето дејство со Договорот. Меѓутоа, со одделни одредби од Договорот, Комисијата е овластена да донесува решенија, да дава препораки, заклучоци и мислења.

**Советот на ЕУ** е законодавно тело, кое поради претставување на националните интереси добива поголемо значење, односно добива централно место во системот на одлучување. Во Собранието се дебатира, особено односот со националните парламенти, а Судот е компетентен во контролирање и доследна примена на договорите.

По потпишувањето на Римските договори, високите претставници на шесте држави-членки констатираа дека егзистирањето на паралелните институции во рамките на трите заедници е непрагматично и нерационално, по што е донесена Конвенција, во која се прокламирани институциите кои во иднина ќе дејствуваат заеднички – како единствени тела за сите заедници.

Во практика, чинот на фузирање на институциите се случи на 8 април 1965 година, кога во Брисел е потпишан документ со кој Високото тело на ЕЗЈЧ и на ЕЕЗ се соединија и ја формираа Европската заедница (ЕЗ) со единствен извршен орган – Европската комисија. Договорот за ЕЗ стапи во сила на 1 јули 1967

година.<sup>21</sup> Причините за оваа институционална реформа треба да се бараат во потребата за рационализација, внатрешна координација и намалување на трошоците во функционирањето. Секоја заедница го задржува статусот на посебно правно лице<sup>22</sup>.

**Европскиот парламент** (ЕП) во почетокот беше консултативно собрание. Според Римскиот договор ЕП е прва институција која се споменува како „собрание“ со неговите надлежности за донесување на одлуки и вршење контроли. Во 1962 година Собранието на заедниците еднострано го менува називот во Европскиот парламент, а со усвојувањето на ЕЕА 1986 година и правно се официјализира<sup>23</sup>.

Во научно-стручната јавност преовладува мислењето дека со договорите за основање и создавање на Европските заедници (ЕЗЈЧ, ЕЕЗ, ЕВРОАТОМ) не му е обезбедена онаа институционална позиција која ја имаат националните парламенти на државите-членки. Европскиот парламент не поседува ингеренции кои би му овозможиле позначајна позиционираност во хиерархиското структурирање на институциите на ЕУ. Оваа констатација станува позначајна ако се има предвид фактот дека ЕП почива на најдемократските принципи во однос на останатите институции на Унијата и каде што претставниците на народите кои партиципираат во него се избират по пат на непосредни избори.

ЕП како институција на ЕУ трпи најголема трансформација во текот на европската интеграција, со цел да го развие демократскиот дух во политичкиот систем на Унијата. Моќта на Парламентот постепено се зголемува во однос на дополнувањето на законите и вршењето на контрола, како и во однос на активностите на останатите институции, што резултира со еднаква положба и

---

<sup>21</sup> Х. Карталов, 2005:27, Европската интеграција низ економската перспектива, Скопје

<sup>22</sup> Р. Вукадиновиќ, 1991, Право економске уније, Београд: Megatrend-Univerzitet primenjenih nauka.

<sup>23</sup> Резолуција на Парламентот од 30 март 1962 година.

вреднување со Советот на министри, кога станува збор за тоа, кои предлози ќе бидат прифатени, а кои одбиени.

Со чинот на фузирање на институциите на Заедницата доаѓа и до промени во Советот и Комисијата. Во однос на Комисијата промената се однесува на постапката при изборот на членовите, така што сите членови на Комисијата се именуваат од страна на државите-членки, наспроти старото решение еден член на Високата власт да биде избран самостојно од страна на останатите членови. Во однос на Советот на министри доаѓа до мала промена: при постапката за донесување на одлуки, во ситуација кога е потребен консензус за некоја одлука, воздржаниот глас не се смета за глас против, односно одлуката може да се донесе дури ако и некоја членка станала воздржана<sup>24</sup>.

Според Вајденфелд и Веселс, придобивките од институционалното фузионирање се рефлектираат во три сфери: а) подобрена интерна комуникација, поедноставени административни процедури и поедноставено носење на буџет; б) во областа на донесување одлуки на Советот на министрите можно е воздржување од гласање на некој од присутните во случаи во кои се бара едногласност, со цел да се дојде до поголема ефикасност во одлучувањето на Советот; в) формирани се и заеднички служби: информативна, правна, статистички уред и уред за официјални публикации.

#### **4. Договорот од Мастрихт – 7 февруари 1992 година**

Договорот од Мастрихт (познат како Договор за Европска унија - ДЕУ) е потпишан во февруари 1992 година. Според содржината на одредбите кои се однесуваат на единствена валута, укинување на внатрешните граници и државјанство, овој документ има федералистички елементи и покрај фактот дека во Договорот експлицитно се истакнува значењето и почитувањето на националните идентитети на државите-членки<sup>25</sup>. Најважните новини според Договорот се однесуваат на:

---

<sup>24</sup> Б.Ванковска, 2007, Институции на Европската унија, Скопје

<sup>25</sup> Б.Ванковска, 2008, Институции на Европската унија, Скопје



- Нова структура каде што се придодадени уште две големи области (два столба) на одлучување: правосудство и внатрешни работи и заедничка надворешна и безбедносна политика.
- Проширувањето на комунитарните надлежности на новите области беше причина за менување на називот *Европска економска заедница*, во *Европска заедница* што значи проширување на функциите на Заедницата. Исто така, активностите се прошируваат во доменот на образованието и стручно оспособување, визната политика, заштита на потрошувачите, културата, соработката за развој со земјите во развој, индустриска политика, трансевропски мрежи на комуникации во сообраќајот, енергетика и телекомуникации.
- Соработка на државите-членки на планот на паравосудство и внатрешни работи по однос на следните прашања: азил, преминување на надворешните граници на државите-членки, имиграционата политика и политиката во однос на државјаните на трети држави, борба против дрога, меѓународниот криминал, судската соработка во областа на граѓанското и казнено право, царинска соработка, полициска соработка во однос на тероризам итн.
- Заедничка надворешна и безбедносна политика (ЗНБП), преку која ЕУ ќе го афирмира својот идентитет на меѓународната сцена.
- Економската и монетарна унија (ЕМУ).

Договорот за ЕУ има посебно значење во процесот на европските интеграции поради воведувањето на монетарната унија, која се одвиваше во три фази. **Прва фаза**, која заврши со создавање на единствен пазар, односно непречено движење на стоки, услуги и капитал. **Втора фаза**, хармонизирање на економските политики на државите-членки, намалување на инфлацијата, каматните стапки и ограничување на буџетскиот дефицит. Основан е Европски монетарен институт (ЕМИ) од 1994 година, којшто ќе ги подготви условите за воведување на единствена валута. **Третата фаза** беше планирана за 1999 година со конституирањето на Европската централна банка (ЕЦБ) и воведувањето на

единствена и стабилна европска монета. Исто така, беше оформен и Комитетот на регионите.

Мастришкиот договор ги прошири надлежностите на институциите на ЕУ (Советот, Комисијата, Европскиот парламент). Воведувањето на принципот на **супсидијарност** во Договорот на ЕУ, претставува значајна новина којашто ја регулира поделбата на надлежностите на институциите на ЕУ и државите-членки. Првенство на акција ќе има Заедницата тогаш кога со нејзината реакција се постигнува подобар ефект, во спротивно предност имаат активностите и законодавството на државите-членки.

Со Договорот од Мастрихт се воведува **европско државјанство**, односно го воведува поимот *паневропско државјанство* со кое се надополнува националното државјанство. Европското државјанство ги гарантира следните права: активно и пасивно избирачко право на општинските и европски избори без разлика дали граѓанинот се наоѓа на територија на држава-членка, која не е негова матична држава; дипломатска и конзуларна заштита од која било членка на ЕУ додека граѓанинот се наоѓа на територија на трета држава, во која неговата матична држава нема свое дипломатско претставништво; слобода на движење и престој на територијата на сите држави-членки на ЕУ; право за поднесување петиција до ЕП; вложување поплаки пред европскиот омбудсман.

Воведувањето на институцијата **Европски омбудсман** е од исклучително значење, бидејќи со него се заштитуваат човековите права во случај кога се прекршени од страна на органите на ЕУ.

Радикалните реформи со Договорот за ЕУ наидоа на тешкотии во многу држави-членки, во процесот на ратификација на Договорот. Така, на пример, во Данска Договорот беше одбиен на првиот референдум, во Франција народното изјаснување покажа мал степен на приврзаници, во Обединетото Кралство имаше одбојност на јавното мислење, а ист е случајот и со Германија.

Договорот за ЕУ стапи на сила на 1 ноември 1993 година. Тој претрпе уште две ревизии (Амстердам и Ница). Историското значење на Договорот за ЕУ се огледа

во фактот што претставува нова етапа во процесот на институционално реформирање на европската заедница и во создавањето на поцврсто единство помеѓу европските народи.

#### **4.1. Положба на клучните органи со Договорот од Мастрихт**

##### **4.1.1. Совет на министри**

Советот на министри е орган кој се состои од претставници на сите држави-членки на министерско ниво. Тоа е орган кој функционира како еден за сите три европски заедници уште од 1965 година, кога е донесен договорот за интегрирање на институциите. Со оваа реформа Советот има примарна улога, затоа што неговите овластувања се протегаат во сите три столба. Функцијата претседавач на Советот ја врши наизменично секоја држава-членка на ЕУ за шест месеци според однапред утврден редослед. Составот на Советот се менува во зависност од прашањата кои ги разгледува<sup>26</sup>.

Во рамките на организационата структура на Советот, постои орган **Корепер**, составен од амбасадорите т.н. постојани претставници и заменици. Корепер има задача да ја подготви работата на Советот. Неговото влијание е неформално, но во пракса актите за кои е постигната согласност на државите-членки во рамките на Корепер најчесто се усвојуваат без дискусија на седниците на Советот.

Во работата на Советот учествува и **Генерален секретаријат**. Советот претставува основен законодавец на ЕУ. Неговата надлежност опфаќа усвојување на комунитарното законодавство во форма на: уредби, упатства и одлуки, како и необврзувачки пораки и мислења.

Донесувањето на **Единствен европски акт** (ЕЕА) го означи воведувањето на системот на мнозинско одлучување во пракса на Советот.

##### **4.1.2. Европска комисија (ЕК)**

---

<sup>26</sup>Т.к.н “Merger Treaty” потпишан на 8 април 1965 г. во Брисел, а стапи на сила на 1 јули 1967 година

Со Договорот од Маастрихт, Европската комисија трпи измени. По овој Договор, ЕК имала 20 членови и секој член имал по еден глас. Во Комисијата одлуките се носат со просто мнозинство, за кои се потребни 11 гласа. Членовите на Комисијата ги предлагаат владите на државите-членки во договор со претседателот на Комисијата. Според Договорот, најмногу два члена можат да бидат припадници од иста држава, а најмалку еден државјанин од секоја држава-членка. Мандатот на членовите е продолжен од 4 на 5 години<sup>27</sup>.

Положбата на Комисијата е сменета во поглед на начинот на нејзиното именување, при што е зајакната нејзината независност и наднационален карактер.

По Договорот од Маастрихт е предвидена нова процедура за конституирање на Комисијата. Надлежен за нејзин избор е ЕП, кој со гласање ја утврдува кандидатурата на претседателот и членовите на Комисијата. Изборот на членовите на Комисијата се врши во три фази: во *првата фаза* владите на државите вршат консултации за претседателот на Комисијата, во *втората фаза* владите вршат консултации за членовите на Комисијата и во *третата фаза* ЕП го врши изборот.

Во рамките на Комисијата постојат и бројни специјализирани служби. Меѓу нив посебно место има **правната служба**, којашто им овозможува на генералните дирекции да се консултираат за правни прашања од нивен интерес.

За регулирање на работните односи во рамките на Заедницата се применуваат посебни правила, утврдени со директивите на ЕУ. Европската комисија има ексклузивно право на законодавна иницијатива во однос на комунитарните работи. Комисијата полноправно е вклучена во работата на спроведување на надворешната и безбедносна политика. Надлежност на Комисијата според член 15 од Договорот од Маастрихт е:

- Да се грижи за примената на Договорот и мерките кои органите на Заедницата ги донесуваат во согласност со Договорот;

---

<sup>27</sup> До проширувањето на ЕУ со Австрија, Финска, Шведска, т.е. до 1995 година Комисијата имаше 17 члена т.н. комесари.

- Да ги формулира препораките или да дава мислење за прашањата кои ги уредува Договорот;
- Самостојно да одлучува и да учествува во подготовката на мерките што ги носат Советот и ЕП;
- Да врши работи кои Советот ги пренесува на неа.

Со Договорот од Мастрихт е зајакната контролната функција на Комисијата, проширувајќи ја на следење на спроведувањето на одлуките на Судот на правдата во државите-членки.

Овластувањата на Комисијата како извршен орган се:

- **Да уницира** предлози на комунитарните уредби, упатства и одлуки со кои ќе се операционализираат одредбите од договорите и актите на Советот;
- **Да формулира** препораки или да дава мислење за прашањата кои се уредени со Договорот кога тоа е утврдено со него;
- **Да ја претставува** ЕУ во меѓународни економски односи и да преговара во нејзино име при заклучувањето на меѓународни трговски спогодби и да управува со фондовите на комунитарниот буџет.

#### 4.1.3. Европски парламент (ЕП)

Европскиот парламент, според Договорот од Мастрихт, е легислативен орган на ЕУ, составен од директно избрани претставници на народите на државите-членки на ЕУ. Први директни избори за ЕП се одржани во 1979 година. Во ЕП членовите се групирани по политичка припадност, со што оваа комунитарна институција добива наднационален карактер.

Европскиот парламент има најдемократски принципи во споредба со останатите институции на Унијата, поради фактот што претставниците на народите кои партиципираат во ЕП се избираат по пат на непосредни избори. Но и покрај овој факт, ЕП не поседува позначајни ингеренции кои би му овозможиле подобра позиционираност во хиерархиското структурирање на институциите на ЕУ,

со исклучок на ингеренциите во однос на правата за дополнување и донесување на одлуки во координација со Советот на министри.<sup>28</sup>

Парламентот има активна улога и при креирањето и предложувањето на нови закони и политики на Комисијата.

Европскиот парламент е институција којашто трпи најголеми измени во текот на европската интеграција, со цел да се оствари поголема демократизација во политичкиот систем на Унијата.

Според Мاستришкиот договор, ЕП има 20 постојани комитети кои ги подготвуваат пленарните седници на ЕП, го составуваат мислењето на ЕП на предлог-актите на Комисијата упатени на Советот, ги подготвуваат амандманите на заедничките ставови на Советот, како и предлог-резолуциите на ЕП.

Европскиот парламент има три групи овластувања: законодавни овластувања, демократска супервизија и овласувања врз Буџетот на ЕУ. Истите беа елаборирани во првиот дел од магистерскиот труд.

## **5. Договорот од Амстердам – 2 октомври 1997 година**

Договорот за ЕУ од Амстердам стапи на сила на 1 мај 1999 година, откако претходно е ратификуван од сите држави-членки. Договорот претставува ревизија на одредени одредби на ДЕУ, основните договори од Париз и од Рим и на некои акти кои произлегле од нив. Целите на идните реформи на ЕУ се однесуваа на:

- осигурување на ефикасноста на заедничките механизми и институции на ЕУ, со зачувување и развој на придобивките на Заедницата (*acquis communautaire*);
- ревизија на заедничката надворешна и безбедносна политика на ЕУ;

---

<sup>28</sup>Претставници на европските народи се избираат од 1979 година на општи директни избори на период од пет години. Поделбата на мандатите се врши врз основа на популацијата во државите-членки на еден не многу транспарентен и прецизен критериум. На пр. Германија има 99 мандати, наспроти Луксембург со 6 мандати. Изборите се спроведуваат по пат на прецизно одреден ротирачки термин. На првите одржани избори во 1979 год. учеството на граѓаните изнесувало 67%, на одржаните избори во 1999 год. 49%, а на последните избори 43%.

- вклучување на области, енергија, туризам и цивилна заштита;
- разгледување на хиерархијата на комунитарните акти.

Овие цели сукцесивно се надополнувани од страна на Европскиот совет, зависно од меѓународното опкружување, каде што ЕУ се соочуваше со надворешни притисоци, меѓу кои: нараснатите барања на земјите од Централна и Источна Европа за влез во ЕУ, новите предизвици на економската глобализација, меѓу кои потребата од јакнење на конкурентност на ЕУ на светскиот пазар, решавањето на долгорочната невработеност, спречување на миграционите притисоци, проблемите со тероризам и организиран криминал.

Меѓутоа, приоритет на ЕУ беше решавањето на интерните отворени прашања, од кои како најзначајно беше прашањето за начинот на одлучувањето на институциите на ЕУ во ситуација на пораст на членството од 12 на 15 држави (Австрија, Финска и Шведска). Од овие причини, целите на реформите на ЕУ дополнително ги опфатија и следните области:

- подобрување на функционирањето на органите на ЕУ во светло на идно проширување на Унијата;
- отвореност на процесот на одлучување на ЕУ;
- заштита на основните човекови права и слободи;
- создавање на нови работни места;
- дефинирање на заедничка одбранбена политика.

Овие институционални реформи, пред сè, имаа за цел постигнување на поголема демократичност и ефикасност во институциите на ЕУ. Демократичност подразбира отстранување на демократскиот дефицит во процесот на одлучувањето на ЕУ, а ефикасноста се однесува на навремено носење на одлуки и ефективно дејствување на институциите во постигнувањето на целите на дејствување на ЕУ.

Ширењето на членството на ЕУ значеше отворање нови прашања, а посебно спроведување на институционалните реформи на ЕУ. Прашањето

„пондерирање” односно одмерувањето на гласовите на Советот на ЕУ и бројот на гласови потребни за квалификувано мнозинство, како и одлучувањето во Советот, се прашања поврзани со проширување на Унијата. Во тој контекст, институционалната реформа на ЕУ од Амстердам имаше за цел да ја зголеми ефикасноста во работењето на органите на ЕУ, за да не дојде до слабеење на Унијата.

Договорот од Амстердам бележи големи постигнувања, кои се однесуваат на:

- експлицитно повикување на човековите права и принципите на слобода, демократија и владеење на правото. Оваа новина станува главен услов за прием во ЕУ;
- економско-социјалната сфера во која се зајакнува политиката на вработувањето;
- постигнувањата во институционална смисла:
  - Зајакнување на положбата на ЕП преку проширување на надлежностите на неколку полиња, а особено во процесот на соодлучување;
  - ЕП почнува да дава согласност, а не само мислење при именувањето на нови комесари на ЕК;
  - Правото на вето е редуцирано и воведен е принцип на квалификувано мнозинство на 16 нови подрачја;
  - Предвидена е блиска соработка помеѓу некои држави-членки;
  - Зајакната е положбата на претседателот на Комисијата;
  - Проширена е надлежноста на Европскиот суд во однос на некои прашања од внатрешните работи;
  - Укината е можност на националните влади да упатуваат предлози до Советот, така што тоа останува надлежност на ЕК,
  - Политиките на внатрешната безбедност и правосудство (азил, визи, имиграција) преминуваат од ниво на меѓудржавна соработка на комунитарно право;



- Во областа на ЗНБП, Европскиот совет добива можност да одлучува на заедничките стратегии, се воведува позиција на Висок претставник како асистенција на Советот на ЕУ:
- Се воведува зајакната соработка меѓу државите кои се стремат кон поголема интеграција и можност да го сторат независно од останатите, во јавноста позната како Европа во две брзини.

## **5.1. Новини во Договорот во однос на клучните институции на ЕУ**

### **5.1.1. Совет на ЕУ**

Европската комисија во февруари 1996 година во своето мислење на меѓувладината конференција укажа на битни измени кои се однесуваат на Советот на министри во ЕУ. Укажувањето беше дека зголемувањето на бројот на членките на ЕУ значително ќе се влијае на работата на Советот на ЕУ во следните три подрачја<sup>29</sup>

- Со примена на принципот на шестмесечно ротирање, државите-членки практично ќе имаат поретка можност да ја заземат положбата на претседавање со Советот;
- Квалификувано мнозинско гласање ќе стане општо правило на одлучување во Советот;
- Проширувањето на ЕУ ќе направи одлучувањето во Советот да биде уште покомплицирано во смисла на минимално мнозинство потребно за квалификувано мнозинско донесување на одлуки.

Преку ставот на Комисијата, во однос на Советот на министри во ЕУ, можеме да забележиме дека Договорот за ЕУ од Амстердам со резерва им излезе во пресрет на предлозите на Комисијата и ова може да претставува една слаба точка во институционалната реформа на Советот извршена во Амстердам. Втора слаба точка во однос на реформите на Советот би можело да претставува премолчаната спогодба на министрите на финансии на државите-членки да го

---

<sup>29</sup>European Commission, Reinforcing political union and preparing for enlargement. Оп.цит.п. 21

задржат едногласното одлучување во доменот на сите покарактеристични прашања.

Проблемот со пондерирање т.е. одмерување на гласовите предизвика спротивставени ставови меѓу државите-членки, така што некои поголеми држави, а посебно Германија, се залагаа за ревалоризација на гласовите во Советот според бројот на жителите, на што се спротивставија помалите држави-членки.

### **5.1.2. Европска комисија**

Интересот на државите-членки за ревизија на положбата на Комисијата беше намален од причина што нејзината позиција беше преиспитувана и анализирана во текот на донесување мерки за функционирање на единствениот пазар и укинување на внатрешните граници за слободен проток на стока, капитал, работна сила и услуги.

Во текот на одржувањето на меѓувладините конференции имаше бурни дискусии околу бројот на членовите на Комисијата, пред постојаното проширување на ЕУ. Ова прашање е одложено и делумно регулирано со Протокол бр.7, за органите во перспектива на проширување на ЕУ.

Со реформите од Амстердам во однос на Комисијата, зајакната е улогата на претседателот на Комисијата, како значаен фактор на единство и ефикасност на Комисијата на неколку начини:

- Членовите на Комисијата ги именуваат владите на државите-членки, со согласност на претседателот на Комисијата, што значи дека претседателот има право на приговор кој порано го немаше;
- Работата на Комисијата се одвива под политичко раководство на нејзиниот претседател, што претпоставува дека му е доделена и улога на координатор.

Другите новини се однесуваат на подобрување на правото на Комисијата во носење на иницијативи преку посредство на создавање на нови политики и тоа во следните области:

- Вработување и заштита на здравје;
- Поминување на надворешните и внатрешните граници на земјите на ЕУ, визи, имиграција, азил;
- Заедничко право на иницијатива на Комисијата и државите-членки во областа на полициската и правосудна соработка во кривични работи.

### 5.1.3. Европски парламент

Со договорот од Амстердам, институционалната рамнотежа во ЕУ е подобрена до тој степен што ЕП ги зајакна законодавните овластувања, па се смета за рамноправен законодавен орган со Советот во постапката на соодлучување, иако Советот останува и понатаму доминантен законодавен орган.

Имајќи го предвид фактот дека Парламентот, поради својот демократски состав и начин на избор, е прав претставник на народот и граѓаните на државите-членки на ЕУ, со Договорот од Амстердам се очекуваше да се подобри неговата положба во вкупната институционална структура на ЕУ со цел да се намали присутност на демократски дефицит во ЕУ.

Оваа цел е утврдена на почетокот на Договорот за ЕУ од Амстердам, во член 1 од заедничките одредби се истакнува: *создавање на сè поцврсто единство помеѓу народите на Европа, во кое одлуките се носат што е можно поотворено и на ниво што е можно поблиску до граѓаните*<sup>30</sup>.

Со Договорот од Амстердам се зајакнати законодавните овластувања на ЕП, така што примената на постапката на соодлучување, како начин на донесување на одлуки е проширена на следните подрачја:

- Договорот од Амстердам го ограничи бројот на членовите на Парламентот на максимум 700 членови, имајќи го предвид ширењето на членството;

---

<sup>30</sup>Превод на Договорот од Амстердам: D.Lopandi, Договор за ЕУ-Рим-Мастрихт- Амстердам, op.cit str.43

- Парламентот ги подготвува предлозите за општи непосредни избори според единствена постапка во сите држави-членки.

Советот едногласно ги усвојува одредбите и ги препорачува на државите-членки. За усвојување на овие одредби е потребна согласност на Парламентот (мнозинско одлучување).

На овој начин, всушност, се дава можност изборната постапка и избраните членови на Парламентот да бидат што е можно поблиску до гласачите во државите-членки. Тоа претставува еден начин на намалување на демократскиот дефицит во ЕУ.

И покрај подобрната институционална положба на ЕП преку постапката на соодлучување, државите-членки со право инсистираат на зголемување на законодавните компетенции на ЕП, на потранспарентно донесување на одлуките и на ниво поблиску до граѓаните.

ЕП има посебна улога во процесот на продлабочување и ширење на интегративните текови и обратно, процесот на институционалната изградба на ЕУ влијаеше на јакнење на положбата и овластувањата на ЕП во целокупната институционална структура на ЕУ. Парламентарниот модел на ЕУ посебно го истакнува значењето на ЕП како непосредно и демократски избрано тело на ЕУ, а за тоа сведочи и податокот според кој од сите граѓани на ЕУ, 41% оценија дека Парламентот е најдоверлива институција во системот на власта на ЕУ<sup>31</sup>.

ЕП има значајна улога и во процесот на проширувањето, кое не е можно без активно учество на граѓаните на државите-членки на ЕУ, чиј глас дава легитимитет на процесот на проширување на европско-интегративните процеси. ЕП има улога на набљудувач на проширувањето, со цел да согледа дали тоа се извршува на транспарентен начин.

---

<sup>31</sup> Би Би СИ, април 2009 година.

Начелно ЕП е овластен да расправа за сите прашања на ЕУ со мнозинство дадени гласови, да донесува одлуки и истите да ги изложи пред другите органи на Заедницата.

## **6. Договорот од Ница – 8 декември 2000 година**

Процесот на проширување на Унијата со државите од Централна и Источна Европа беше причина за свикување на нова меѓувладина конференција, за институционалните реформи во ЕУ во февруари 2000 година, која требаше да ги разгледа институционалните прашања, кои не беа решени во Амстердам: големината и составот на Европската комисија (намалување на бројот на комесарите и правична застапеност на секоја држава-членка, броењето на гласовите во Советот, можното проширување на гласањето со квалификувано мнозинство во Советот, прокламирање Повелба за фундаментални човекови права). Ирска беше единствена држава чиито граѓани гласаа против на референдум за прифаќање на Договорот. Нивните главни приговори се однесуваа на фактот што Унијата која настојуваше да постигне висок степен на интегрирање не успеа поради растечкиот демократски дефицит. Фазата на ратификација на Договорот беше полна со неизвесности.

На 11 декември 2000 година, шефовите на државите или владите на државите-членки постигнаа согласност за текот на ревидираниот Договор за ЕУ, со кој се дополнуваат одредбите на постоечкиот Договор за ЕУ од Амстердам. Две години подоцна е потпишан од страна на министрите за надворешни работи, а стапи на сила на 1 мај 2004 година.

Во Договорот од Ница како клучни промени се наведуваат:

- Реформирање на Европската комисија, на тој начин што секоја држава членка од 2005 година дава по еден комесар. Вкупниот состав е ограничен со влезот на 27-та држава-членка, кога почнува редукцијата и системот на ротација;
- Прераспределбата на гласовите во Советот на ЕУ помеѓу државите;
- Се воведува систем на квалификувано мнозинство на гласање;

- Нова распределба на седиштата во ЕП;
- Остварување на принципот на зајакната соработка (право на вето на државите-членки кои не се сложуваат се укинува, освен за сферата на одбранбената политика);
- Проширување на делокругот на прашања за кои се одлучува со квалификувано мнозинство;
- Потпишана е Повелба на ЕУ за фундаменталните права која прв пат ги обединила граѓанските, политичките, социјалните и економските права.

Целта на Договорот од Ница е одобрување на институционалната структура на ЕУ, во пресрет на проширувањето на Унијата со новите држави-членки. Ова подобрување на националната структура, всушност претставува квалитетна институционална реформа на петте органи на ЕУ, коишто Унијата ги наследила уште во периодот на основањето на ЕЗЈЧ и ЕЕЗ од страна на шесте држави-основачи.

Во однос на Комисијата, одредбите на Договорот од Ница го регулираат составот, изборот и организацијата на Комисијата. Бројот на составот е утврден со член 4 од Протоколот за проширување на ЕУ. Од 1 јануари 2005 година, сите држави именуваат само по еден член на Комисијата, а големите држави се одрекуваат од правото да именуваат втор комесар. Леновите се избират рамноправно по пат на ротација, а Советот мора претходно едногласно да го утврди Претседателот и другите-членови на Комисијата, кои се предложени врз основа на заеднички договор помеѓу сите држави и изложени се колективно на гласање пред Парламентот.

Договорот од Ница предвидува претседателот и комесарите да се предлагаат и избираат со квалификувано мнозинство гласови, а не повеќе со заеднички договор. Додека промена на бројот на комесарите може да се изврши со едногласна одлука на Советот.

Во однос на Советот со одредбите на Договорот од Ница, правилото на мнозинско гласање се применува во различните области: при одобрување на

внатрешниот правилник, ЕП, за одредување претседател и други членови на ЕК, за именување на специјални претставници на Заедничката надворешна и безбедносна политика, за именување на генерален секретар на Советот и неговиот заменик.

Со реформите на ЕП со Договорот од Ница се зголемува бројот на пратениците на 732. Освен тоа, правата на ЕП повторно се проширени во тужбата за поништување пред Европскиот суд на правда, така што ЕП е рамноправен член со земјите-членки, Советот и Комисијата.

Договорот од Ница иако претставува чекор подалеку во процесот на продлабочувањето на интеграција на Заедницата претрпе жестоки критики пред сè поради пазарењето околу секој глас или секое место. Може да се каже дека суштинскиот дел на резултатите од Договорот од Ница претставува изјавата за иднината на Европската унија, според која се постигна договор за Меѓувладинa конференција во 2004 година која ќе се фокусира на четири суштествени теми:

- Прашање за одредување на надлежностите помеѓу ЕУ и нејзините држави-членки;
- Преуредување и поедноставување на Договорот;
- Статусот на Повелбата за основните права што е усвоена во Ница;
- Улогата на националниот парламент во ЕУ.

На Договорот од Ница, ЕС по иницијатива на Италија и Германија ја додаде Декларацијата бр.23, со која се повикува да се отвори една широка дебата за идниот развој на Унијата, која би вклучувала европски институции, национални парламенти, академски центри, претставници на цивилното општество и земјо-кандидати каде што ќе се разгледуваат деликатните прашања меѓу кои:

- Прецизна распределба на надлежностите помеѓу ЕУ и државите-членки врз основа на принципот на супсидијарност;
- Статус на Повелбата за основни човечки права на Унијата;
- Поедноставување на договорите;

- Улогата на националните парламенти во европската архитектура.

## **7. Договорот од Лисабон - 13 декември 2007 година**

Лисабонскиот договор е политичко-правен акт кој ја зголеми постојаната тензија во ЕУ до точка на вриење, затоа што по својата содржина претставува генерална реформа на ЕУ, а за многу држави-членки тој е модифицирана верзија на отфрлениот Европски устав од Ница, кој по петгодишна неизвесност беше конечно ставен ад акта во 2005 година.

Со овие општоприфатени констатации за Лисабонскиот договор, Ирска е единствената земја-членка којашто ратификацијата на Договорот ја изврши преку референдум, затоа што на тоа ја обврзува Уставот. Референдумот беше неуспешен и додаде нова тензија, која ја стави иднината на ЕУ под неизвесност. Во суштина Ирска гласаше за спас на ЕУ. По две години макотрпни преговори, 27-те држави-членки на Унијата го усвоија текстот на Договорот и 25 држави го ратификуваа во своите парламенти.

Критичката анализа на содржината на Лисабонскиот договор што ја извршивмего истакна клучното прашање. Што се менува со усвојувањето на Лисабонскиот договор? Зошто воопшто било потребно да се реформираат институците на ЕУ и како овие генерални реформи ќе се одразат на идните членки на Унијата?

Челниците на ЕУ, но и претендентите за членство во ЕУ, најпосле можат да ја спуштат тензијата. Завршен е еден макотрпен период на разгледување на иднината на Унијата, надмината е нејзината блокада на институциите и таа е спремна чекор по чекор да ги совлада проблемите со кои се соочува, а не можеше да ги реши со постојниот инструментариум.

Амбициозниот проект на Европскиот устав не успеа во летото 2005 година, кога на референдум го отфрлија граѓаните на Франција, а неколку недели подоцна и на Холандија. Но сепак, не престанаа работите на промените на Унијата. Реформскиот договор од Лисабон е потпишан од страна на земјите-членки на ЕУ



на 13 декември 2007 година, а стапи во сила на 1 декември 2009 година. По потпишувањето се изврши негово прифаќање во парламентите на државите-членки, освен Ирска, каде што се одржа референдум, и Чешка.

Зошто не референдум и во другите држави-членки? Лидерите на земјите-членки на ЕУ, за секој случај да не пропадне и овој реформски договор, се согласија (освен Ирска) ратификацијата да биде во парламентите на земјите-членки. Неговата примена започна од јуни 2009 година. Европската унија повеќе од половина век се смета за „најуспешен европски проект во историјата на цивилизациите“. Овој заклучок е прифатен во политичко-правната наука. А тогаш зошто реформи е прашањето, кое според наше мислење е значајно за овој наш труд? Нашата анализа на Лисабонскиот договор не доведе до одговор. Лисабонскиот договор не ги заменува сите досегашни договори во Европската унија и Европската заедница, што било замислено со отфрлениот Европски устав за ЕУ, туку тој е нивно своевидно дополнување и изменување кон ефективно функционирање на ЕУ.

Со овие реформи практично ЕУ станува правно лице, што значи може директно да потпишува договори со земји надвор од ЕУ и да биде член на меѓународни организации. Со овој нов правен статус се настојува да се зајакне нејзиното влијание на светската политичка и економска сфера. Доволно е да се помисли на ЕУ како најака поединечна членка, на пример на Светската банка, Меѓународен монетарен фонд или Светската трговска организација.

Оформувањето на новата институционална поставеност на ЕУ ќе се зајакне со новововедената функција - **претседател на ЕУ**, по примерот на претседателот на САД (наместо досегашниот претседавач на чие место на секои шест месеци се менуваше со претставник на една од 27-те земји-членки). Како нова институција се воведува и шеф на дипломатијата на ЕУ. Шефот нема да биде министер за надворешни работи, туку ќе раководи и управува како **висок претставник за надворешни работи и безбедност**. Голема новина која ја донесува реформскиот договор е таканаречената **излезна клаузула**, која се воведува за

првпат во историјата на ЕУ. Врз основа на оваа клаузула, секоја членка може да излезе од оваа организација на ЕУ во секој момент кога за тоа ќе одлучи и посака.

Познатата организациона структура на ЕУ воспоставена со Договорот од Ница во 2000 година, како три столба (првиот-се однесува на заедничка надворешна и безбедносна политика, вториот-на комунитарната политика<sup>32</sup> и третиот-соработка со полициските и правосудни органи) ќе биде избришана.

Називот на Европската заедница нема повеќе да се применува, туку ќе се применува само називот Европска унија. Лисабонскиот договор ги избриша сите симболи на државност, како што се: химна и устав, кои упатуваа на идна „држава на државите-членки“. Овие симболи се главна причина за неуспех на проектот Донесување на Устав на ЕУ.

Второ, не може да се воспостави изедначување на законодавните акти на ЕУ, во едно име – закони. Значи останува правилото, актите на ЕУ што ги усвојува Советот самостојно или заедно со парламентот, преку процедура на заедничко одлучување, да можат да бидат во форма на прописи, директиви, одлуки, препораки, мислења. Институцијата што го усвојува актот има дискрециско право да решава за изборот на формата на актот.

Унијата, како што е утврдено во Лисабонскиот договор, ќе биде поефикасна ако одлуките во рамките на Советот на министри се донесуваат со **квалификувано мнозинство**, а не врз основа на консензус на сите членки. Ова ново правило на одлучување ќе се применува во повеќе од 50 нови области на полицијата, судството, азил, миграција и други.

Правилото за двојно мнозинство во Советот на министри значи одлука може да се донесе само доколку за неа се изјасниле повеќе од 55% претставници на земјите-членки, а кои истовремено претставуваат 66% од вкупното население на Унијата. Овие два услова 55 и 66 отсто се кумулативни, што значи дека мора да се исполнат и двата со цел одлуката да биде полноважна.

---

<sup>32</sup> Комунитарна е заедничката политика на Европската заедница

На интервенција на Полска, овој систем на двојно гласање ќе се применува од 2014 година, со преоден период до 2017 година. По наше мислење, ова правило им одговара на големите држави кои имаат повеќе претставници и повеќе население. Практично би значело, Франција, Германија, Италија и Велика Британија ќе можат да ги исполнат и двата услова на двојното мнозинство. Можеби, оттука дојде до компромисот кој на земјите на ЕУ им допушта, а под одредени услови и на одредено време, да се одложи одлуката на ЕУ за извршување.

Европскиот совет официјално се стекна со статус на институција на ЕУ, со што се одвои од Советот на министри. Тој и понатаму е составен од шефовите на државите или на владите на земјите-членки на Унијата, заедно со (без право на глас) претседателот на Европската комисија.

Претседател на Европскиот совет се именува на период од две и пол години, со квалификувано мнозинство на гласови од Советот на Европа. Претседателот може да се именува еднаш и да биде отповикан со истата гласачка процедура.

Според Договорот од Лисабон, Европскиот совет добива поголемо влијание врз организирањето на полицијата и правосудството, надворешната политика и уставните прашања, вклучувајќи ги: составот на Парламентот и на Комисијата, прашања во врска со ротирачкото претседателство, одложување на правата на членство, промена на системот на гласање во клаузулите на договорите за премостување и номинирање на претседателот на Европската комисија и високиот претставник на Унијата за надворешни работи и безбедносна политика.

За да биде поефективна и поефикасна во работата, Европската комисија (и Влада на ЕУ) од 2014 година ќе има помал број на комесари – 15, наместо досегашните – 27. Ова значи скоро една половина држави на ЕУ ќе го чека својот ред за претставници во извршната институција на ЕУ. Мандатот на претставниците им е пет години. Се намалува и бројот на претставници во Европскиот парламент од 785 на 751 пратеник, но се зголемува неговата надлежност. Лисабонскиот договор на Европскиот парламент му утврдува

структура, значење и надлежности, како на еден национален парламент од типот на Англија, Германија и Франција.

Со Лисабонскиот договор се проширени и надлежностите на Европскиот суд на правдата, а Повелбата за основните права на човекот и граѓанинот е облигаторна за сите членки, освен за Велика Британија и Полска, кои успеаја да бидат изземени. Договорот за Европската унија, Договорот за функционирањето на Европската унија и Повелбата за фундаменталните права на ЕУ имаат еднаква правна вредност и заедно ја сочинуваат правната основа на Европската унија.

Во обид да се обезбеди поголема координација и конзистентност во надворешната политика на ЕУ, Договорот од Лисабон создава Висок претставник на Унијата за надворешни работи и безбедносна политика, де факто спојувајќи ги функциите на високиот претставник за заедничка надворешна и безбедносна политика и Европскиот комесар за надворешни работи и соседска политика на ЕУ. Новиот Висок претставник, исто така, станува и заменик-претседател на Комисијата, администраторот на Европската агенција за одбрана, но не и на *Генералниот секретаријат на Советот на министри, затоа што тој станува посебна функција*. Тој или таа имаат право да предложуваат одбранбени или безбедносни мисии. Во предложениот Устав оваа функција беше наречена министер за надворешни работи на Унијата.

Високиот претставник за надворешни работи и безбедносна политика е задолжен за Службата за надворешни активности, која исто така е создадена со Договорот од Лисабон. Ова во суштина е Министерство за надворешни работи или Дипломатски кор на Унијата.

## 8. Сегашна поставеност на ЕУ

### 8.1. Европски парламент (ЕП)

Табела 1. Број на седишта по земја<sup>33</sup>

	1999	2004	2007
	2004	2007	2009
Белгија	25	24	24
Бугарија			18
Кипар		6	6
Чешка		24	24
Данска	16	14	14
Германија	99	99	99
Грција	25	24	24
Шпанија	64	54	54
Естонија		6	6
Франција	87	78	78
Унгарија		24	24
Ирска	15	13	13
Италија	87	78	78
Летонија		9	9
Литванија		13	13
Луксембург	6	6	6
Малта		5	5
Холандија	31	27	27
Австрија	21	18	18
Полска		54	54
Португалија	25	24	24
Романија			36
Словачка		14	14
Словенија		7	7
Финска	16	14	14
Шведска	22	19	19
Велика Британија	87	78	78
Вкупно	626	732	786

*Извор: Прирачник за институциите на ЕУ*

<sup>33</sup> Како работи Европската унија, Прирачник за институциите на Европската унија, јуни 2003 година.

Европскиот парламент има 732 членови на политички групации, со петгодишен мандат. Парламентот работи во Франција, Белгија и Луксембург. Месечните пленарни сесии, на кои присуствуваат сите членови на Европскиот парламент се одржуваат во Стразбур - „седиштето“ на Парламентот.

Парламентот има: функции на одлучување, советодавни функции и контролни функции.

Парламентот, исто така, го применува овластувањето да именува народен правобранител до кој можат да се поднесуваат жалби во врска со лошото раководење од страна на институциите и телата на Заедницата, со исклучок на Судот на правдата.

Европскиот парламент има: законодавна власт, набљудувачка власт, буџетска власт и легитимна власт.

Пратениците формираат политички групи. Со оглед на статусот на Парламентот како институција на Заедницата, тоа се политичките групи од целата Заедница кои обединуваат претставници од повеќе национални партии.

Доколку со Договорот на Европската заедница не е поинаку предвидено, Европскиот парламент одлучува со просто мнозинство на дадените гласови. Во случај на амандмани, во постапката на соработка и коодлучување, како и кај поголемиот број на одлуки во постапката на давање согласност, потребно е, апсолутно мнозинство гласови на членовите на Парламентот. Кај другите значајни одлуки Парламентот гласа со кворум, појасно одредени во Договорот на Европската заедница: гласање на недоверба на Европската комисија со две третини од дадените гласови и со просто мнозинство гласови од членовите на Парламентот.

Европскиот парламент е овластен да расправа за сите прашања на Европската заедница – Европската унија, за нив со мнозинство дадени гласови да донесува одлуки и истите да ги изложи пред другите органи на Заедницата.

**Европскиот омбудсман**, избран од Европскиот парламент, е овластен да прима жалби од секој граѓанин на Унијата или секое физичко или правно лице со живеалиште или регистрирано седиште во земја-членка за случаи на лошо работење на институции на Унијата, тела, канцеларии или агенции, со исклучок на Судот на правдата на Европската унија во извршувањето на неговата судска улога.

Омбудсманот ги испитува ваквите жалби и поднесува извештај за истите.

Во согласност со неговите должности, Омбудсманот спроведува истрага ако најде основа или на сопствена иницијатива или врз основа на жалби поднесени директно до Омбудсманот или преку член на Европскиот парламент, освен кога наводните факти се или биле предмет на судска постапка.

Кога Омбудсманот утврдил случај на лошо работење, тогаш тој го проследува случајот до засегнатата институција, тело, канцеларија или агенција, а тие треба да го известат Омбудсманот за своите гледишта во рок од три месеци. Омбудсманот потоа доставува извештај до Европскиот парламент и до засегнатата институција, тело, канцеларија или агенција. Лицето кое ја поднело жалбата се известува за исходот од ваквата истрага.

Омбудсманот доставува годишен извештај до Европскиот парламент за исходот од неговите истраги.

Омбудсманот се избира по секои избори за Европскиот парламент за времетраењето на мандатот на парламентот. Омбудсманот може да биде повторно избран.

Судот на правдата може да го разреши Омбудсманот од должност на барање на Европскиот парламент, доколку тој престане да ги исполнува условите потребни за извршување на неговите должности или доколку е виновен за несовесно работење.

Омбудсманот има целосна независност во извршувањата на своите должности. При извршувањето на своите должности, Омбудсманот ниту бара ниту

прифаќа инструкции од која било влада, институција, тело, канцеларија или субјект. Омбудсманот не смее, за време на својот мандат да се занимава со друга платена или неплатена професионална дејност.

Европскиот парламент, постапувајќи преку регулативи на сопствена иницијатива во согласност со посебна законодавна постапка, побарањето на мислење од Комисијата и со согласност на Советот ги утврдува прописите и општите услови со кои се регулира работењето на Омбудсманот.

## **8.2. Европски совет**

Европскиот совет е составен од шефовите на држави или на влади на земјите-членки на Унијата, заедно со (без право на глас) претседателот на Европската комисија.

Советот се свикува од страна на неговиот претседател по сопствена иницијатива или по барање на некој од неговите членови или членовите на Комисијата.

Европскиот совет постапува со просто и со квалификувано мнозинство.

Кога е потребно постапување со просто мнозинство, Советот постапува со мнозинство на неговите членови.

Од 1 ноември 2014 година и во согласност со одредбите утврдени во Протоколот за преодни одредби, во случаите кога, според договорите, сите членови на Советот не учествуваат во Советот, квалификувано мнозинство се дефинира според следново:

(а) Квалификувано мнозинство претставува најмалку 55% од членовите на Советот, кои се претставници на земјите-членки што учествуваат и кои сочинуваат најмалку 65% од населението на овие земји.



Блокирачкото малцинство мора да го вклучува најмалку минималниот број на членови на Советот кои претставуваат повеќе од 35% од населението на земјите-членки што учествуваат, плус еден член, во спротивно се смета дека е постигнато квалификувано мнозинство;

(б) По пат на отстапување од точка (а), кога Советот не постапува по предлог на Комисијата или на високиот претставник на Унијата за надворешни работи и безбедносна политика, квалификувано мнозинство претставува најмалку 72% од членовите на Советот кои претставуваат земји-членки што учествуваат и кои сочинуваат најмалку 65% од населението на тие земји.

Воздржувањето од гласање на лично присутните или членовите кои се застапувани не го спречува донесувањето на акти од страна на Совет за кои е потребно едногласност.

При гласање, секој член на Советот може, исто така, да гласа во име на не повеќе од еден друг член.

На Советот му помага Генерален секретаријат, под надлежност на генерален секретар назначен од Советот.

Советот одлучува за организацијата на Генералниот секретаријат со просто мнозинство.

Советот постапува со просто мнозинство за процедурални прашања и за донесување на неговиот Деловник.

Претседател на Европскиот совет се именува на период од две и пол години со квалификувано мнозинство на гласови од Советот на Европа. Претседателот може да се именува еднаш, и да биде отповикан со истата гласачка процедура.

Европскиот совет има влијание врз организирањето на полицијата и правосудството, надворешната политика и уставните прашања, вклучувајќи и:

составот на Парламентот и на Комисијата, прашања во врска со ротирачкото Претседателство, на одложување на правата на членство, промена на системот на гласање во клаузулите на договорите за премостување и номинирање на претседателот на Европската комисија и високиот претставник на Унијата за надворешни работи и безбедносна политика. Високиот претставник, заедно со новата функција на претседател, се единствените формални промени во составот. Покрај тоа, по итна постапка, една земја-членка може да се повика на спорни закони од Советот на министри на Советот на Европа доколку се надгласа во Советот на министри и покрај тоа што може да е надгласан во Советот на Европа.

### **8.3. Совет на Европска унија - CEY (Совет на министри - CM)**

Советот на Европската унија е законодавно тело на Европската унија, што ги претставува земјите-членки.

Го сочинуваат министрите за надворешни работи или други министри на членките на ЕУ. Има законодавна и извршна надлежност.

Основната задача на Советот на Европската унија се состои во донесувањето на одлуки, кои се однесуваат на сите земји-членки на Унијата.

Секој министер во Советот има овластување да преземе обврски во име на својата влада. Со други зборови, потписот на министерот претставува потпис на целата влада. Покрај тоа, секој министер во Советот одговара пред својата влада и пред граѓаните кои ги застапува во Парламентот. Ова им обезбедува демократски легитимитет на одлуките на Советот.

Советот има шест клучни одговорности: да усвојува европски закони, да ги координира опсежните европски политики на земјите-членки, да склучува меѓународни договори помеѓу ЕУ и една или повеќе земји или меѓународни организации, да го одобрува Буџетот на ЕУ заедно со Европскиот парламент, да ја развива заедничката надворешна и безбедносна политика на ЕУ, заснована врз насоките зацртани од Европскиот совет, да ја координира соработката меѓу

судовите и полициските сили на одделните држави, во поглед на криминалните дејствија.

Во Брисел секоја земја-членка на ЕУ има постојан тим („претставништво“) кој го застапува и брани интересот на својата земја на ниво на ЕУ. Шефот на секое претставништво е амбасадор на својата земја во ЕУ. Овие амбасадори (познати под името „постојани претставници“) се среќаваат еднаш неделно во Комитетот на постојани претставници (**КОРЕПЕР**).

Претседателство на Советот ротира на секои шест месеци. Со други зборови, секоја земја презема одговорност над агендата на Советот и претседателствува на сите состаноци во период од шест месеци, промовирајќи законска регулатива и политички одлуки и преговарајќи за компромиси помеѓу земјите- членки.

**Табела 2. Ротација за 2003-2009 година<sup>34</sup>**

2003	Прва половина на годината	Грција
	Втора половина на годината	Италија
2004	Прва половина на годината	Ирска
	Втора половина на годината	Холандија
2005	Прва половина на годината	Луксембург
	Втора половина на годината	Велика Британија
2006	Прва половина на годината	Австрија
	Втора половина на годината	Финска
2007	Прва половина на годината	Германија
	Втора половина на годината	Португалија
2008	Прва половина на годината	Франција
	Втора половина на годината	Шведска
2009	Прва половина на годината	Белгија
	Втора половина на годината	Шпанија

**Извор: Прирачник за институциите на ЕУ**

<sup>34</sup>Како работи Европската унија, Прирачник за институциите на Европската унија, јуни 2003 година.

Одлуките на Советот се донесуваат со гласање. Колку е поголема популацијата на земјата, толку повеќе гласови. Но бројот не е стриктно пропорционален: тој е приспособен во прилог на земјите со помала популација. Сè до 1 мај 2004 година бројот на гласови што секоја земја може да го даде е следниот:

**Табела 3. Број на гласови до 2004 година<sup>35</sup>**

Германија, Франција, Италија и Велика Британија	10
Шпанија	8
Белгија, Грција, Холандија и Португалија	5
Австрија и Шведска	4
Данска, Ирска и Финска	3
Луксембург	2
Вкупно	87

**Извор: Европа во 12 лекции**

Во времетраење од шест месеци, од 1 мај 2004 година кога се приклучија новите земји-членки почна да важи преодниот распоред на гласовите. Од 1 ноември 2004 година бројот на гласовите што може да го даде секоја земја (вклучително и новите земји-членки) е следниот:

---

<sup>35</sup>Паскал Фонтејн, Европа во 12 лекции, октомври 2006 год.

**Табела 4. Број на гласови од 2004 година<sup>36</sup>**

Германија, Франција, Италија и Обединетото Кралство	29
Шпанија и Полска	27
Романија	14
Холандија	13
Белгија, Чешка, Грција, Унгарија и Португалија	12
Австрија, Бугарија и Шведска	10
Данска, Ирска, Литванија, Словачка и Финска	7
Естонија, Кипар, Летонија, Луксембург и Словенија	4
Малта	3
Вкупно	345

**Извор: Европа во 12 лекции**

---

<sup>36</sup>Паскал Фонтејн, Европа во 12 лекции, октомври 2006 год.

Табела 5. Гласовна моќ во Советот на министри и ЕС<sup>37</sup>

Земја-членка	Договор од Ница		Лисабон	
	гласови	%	население во милиони	%
Германија	29	8,4%	82	16,5%
Франција	29	8.4%	64	12,9%
Обединето Кралство	29	8.4%	62	12,4%
Италија	29	8.4%	60	12.0%
Шпанија	27	7.8%	46	9.0%
Полска	27	7.8%	38	7.6%
Романија	14	4.1%	21	4.3%
Холандија	13	3.8%	17	3.3%
Грција	12	3.5%	11	2.2%
Португалија	12	3.5%	11	2.2%
Белгија	12	3.5%	11	2.1%
Чешка	12	2.1%	10	2.1%
Унгарија	12	3.5%	10	2.0%
Шведска	10	2.9%	92	1.9%
Австрија	10	2.9%	8,3	1.7%
Бугарија	10	2.9%	7,6	1.5%
Данска	7	2.0%	5,5	1.1%
Словачка	7	2.0%	5,4	1.1%
Финска	7	2.0%	5,3	1.1%
Ирска	7	2.0%	4,5	0.9%
Литванија	7	2.0%	3,3	0.7%
Латвија	4	1.2%	2,2	0.5
Словенија	4	1.2%	2	0.4%
Естонија	4	1.2%	1,3	0.3%
Кипар	4	1.2%	0,87	0.2%
Луксембург	4	1.2%	0,49	0.1%
Малта	3	0.9%	0,41	0.1%
<b>Вкупно</b>	<b>345</b>	<b>100,0%</b>	<b>498</b>	<b>100,0%</b>
<b>Потребно мнозинство</b>	<b>255</b>	<b>74,0%</b>	<b>324</b>	<b>65,0%</b>

Извор: Како работи Европската унија

<sup>37</sup> Паскал Фонтејн, Европа во 12 лекции, октомври 2006 год.

Согласно со договорите, Советот ги носи одлуките со просто мнозинство, со „квалитативно мнозинство“ или едногласно, зависно од темата за која се одлучува.

Советот мора да донесе едногласна одлука за важни прашања, какви што се измени во договорите, воведување нова политика или давање согласност на Унијата да и се приклучи нова земја.

Во повеќето други случаи се бара квалитативно мнозинство. Тоа значи дека Советот не може да донесе одлука без утврдениот минимален број на гласови во корист на одлуката. Бројот на гласови што секоја земја може да ги даде е генерален одраз на големината на нејзиното население.

Сè до 1 мај 2004 година, минималниот број гласови потребни за квалитативно мнозинство изнесуваше 62 од вкупно 87 (т.е. 71,3%), а од 1 ноември 2004 година за квалитативно мнозинство беа потребни најмалку 255 гласа од вкупно 345 (73,9%). Исто така:

- одлуката мора да ја одобри мнозинството земји-членки;
- секоја земја-членка може да побара потврда дека гласовите „за“ претставуваат 62% од вкупното население на ЕУ.

#### **8.4. Европска комисија (ЕК)**

Комисијата е политичка независна институција која ги застапува и промовира институциите на ЕУ како целина. Таа е водечка сила во институционалниот систем на ЕУ. Предлага законска регулатива, политички и програми за дејствување и е одговорна за спроведување на одлуките на Парламентот и Советот.

Таа е „Влада на ЕУ“, ја сочинуваат претседателот и 26 комесари од државите-членки. На чело се 26 генерални директорати и 9 служби, кои ја сочинуваат администрацијата на ЕУ.

Членовите на Комисијата се познати како комесари. Тие сите биле на политички позиции од земјите од каде што потекнуваат, многу од нив биле министри во влади, но како членови на Комисијата се обврзуваат да дејствуваат според интересите на Унијата како целина, а не да прифаќаат инструкции од нивните државни влади.

Комисијата се назначува на секои пет години, шест месеци по изборите за Европскиот парламент.

Комисијата присуствува на сите состаноци на Парламентот, каде што мора да ги појасни и образложи своите политики.

Европската комисија има четири главни улоги: да предлага законска регулатива до Парламентот и Советот; да раководи и да ги спроведува политиките на ЕУ и Буџетот; да го спроведува Законот на ЕУ (заедно со судот на правдата), да ја претставува Европската унија на меѓународна сцена, на пример преку преговарање на договори на ЕУ и други земји.

Претседателот на Комисијата одлучува кој комесар ќе биде одговорен за дадена политичка област и за распределба на одговорностите на комесарите за време на мандатот на Комисијата.

Претседателот со одобрување од Комисијата има право и да побара оставка од некој комесар.

Персоналот на Комисијата е организиран во посебни одели (36 одели) познати како генерални директорати (ГД) и во други служби, како што се правна служба и служба за преводи.

Секој ГД е одговорен за посебна политичка област и има генерален директор кој пак е одговорен пред комесарот.

Европската комисија има 27 члена - по еден од сите земји - членки на Унијата.



## 8.5. Европски суд на правда (ЕСП)

Неговата обврска е да осигура законската регулатива на ЕУ (технички позната под името „правото на Заедницата“) да се толкува и применува на ист начин во секоја земја-членка. Со други зборови, секогаш да е иста за сите страни и во секакви услови. Судот има овластување да решава правни спорови меѓу земјите-членки, институциите на ЕУ, деловните правни субјекти и физички лица.

Судот е составен од по еден судија од секоја земја-членка, со што се застапени сите државни правни системи на ЕУ. Дури и по проширувањето, повторно има по еден судија од секоја земја-членка, но за поголема ефикасност Судот ќе може да заседава како „Голема комора“ составена од само 13 судии, наместо да мора секогаш да се состанува на пленарни сесии на кои присуствуваат сите судии.

На Судот му помагаат 8 „генерални адвокати“. Нивната улога е да презентираат разумни мислења за случаите донесени пред Судот. Тоа мора да го прават јавно и непристрасно.

Судиите и генералните адвокати се или поранешни членови на највисоките судови во одделните држави, или стручни адвокати на кои може да им се верува токму поради нивната непристрасност. Тие се назначуваат со заеднички договори на владите на земјите-членки. Секој од нив се назначува со мандат од шест години, по кој може да бидат повторно назначени за еден или два периоди од по три години.

Со цел да му се помогне на Судот да се справи со илјадниците случаи што му се упатуваат, а на граѓаните да им се понуди подобра правна поддршка, во 1989 година беше основан Првостепениот суд. Овој Суд (кој е придружна институција на Судот на правдата) е одговорен за издавање пресуди за одредени видови случаи, особено за дејствија што се иницирани од поединци и за случаи поврзани со нелојална конкуренција меѓу деловни субјекти.

Двата суда имаат свои претседатели, што ги бираат другите судии за мандат од три години.

Судот пресудува за случаите донесени пред него. Четири најчести видови случаи се: барање за прелиминарните одлуки, постапки за неизвршување на некоја обврска, постапки за укинување / анулирање и постапки за недејствување.

Пресудите на Судот се донесуваат со мнозинство гласови и се објавуваат на јавното сослушување. Поинаквите мислења не се искажуваат.

## **8.6. Европска централна банка (ЕЦБ)**

Европската централна банка (ЕЦБ) во Франкфурт на Мајна, Германија е централна банка на Еврозоната и е надлежна за монетарната политика на 12 земји-членки на Европската унија што го употребуваат еврото како валута. Основана е на 1 јуни 1998 година.

Главната цел на ЕЦБ е да се фокусира врз ценовната стабилност. Затоа е задолжена да одржува низок инфлационен профил за еврозоната. Во моментот инфлацијата не смее да надминува повеќе од 2% во еврозоната. Со цел да ги одржува цените стабилни, ЕЦБ може да ги намалува или да ги покачува каматните стапки.

ЕЦБ ја раководи Борд на директори, на чело со претседател и Борд на гувернери, кој се состои од членовите на Бордот на директори и претставници на другите централни банки во Европскиот систем на централни банки. Организацијата на ЕЦБ е моделирана врз основа на германската Бундесбанка и Ландесбанките (централните банки на федералните покраини во Германија).

Европскиот систем на централни банки (ЕСЦБ) е сочинет од Европската централна банка (ЕЦБ) и националните централни банки на 27-те држави - членки на Европската унија. Само гувернерите од националните банки од Еврозоната учествуваат и се одговорни за процесот на одлучување.

## 8.7. Суд на ревизори

Европскиот ревизорски суд е седмата институција на Европската унија. Истиот е основан во 1975 година во Луксембург. Судот е составен од претставник од секоја од земјите-членки и претседател.

Судот на ревизорите проверува дали е примен целокупниот приход на Унијата и дали сите нејзини трошоци настанале на легален и регуларен начин, како и дали со Буџетот на Европската унија се управува на коректен начин. Судот има по еден член од секоја земја-членка, кои ги назначува Советот на Европската унија со мандат од шест години и со можност за обновување. Дури и по проширувањето ќе има по еден член за секоја земја на ЕУ, меѓутоа за поголема ефикасност, Судот ќе може да формира „комори“ (од по само неколку членови) коишто ќе усвојуваат одредени видови извештаи или мислења. Во земјите на своето потекло, сите членовите на Судот имаат претходно работено за ревизорски институции или биле специјално квалификувани за таа работа. Тие се избрани според нивната компетентност и независност, и работат само за Судот.

Членовите избираат еден од нив за претседател со тригодишен мандат.

Главната обврска на Судот е да проверува дали Буџетот правилно се користи – со други зборови, да осигури приходите и трошоците на ЕУ да се легални и финансиски добро управувани. Тоа значи дека работењето на Судот го помага делотворното и отворено функционирање на системот на ЕУ. За да ги извршува овие задачи, Судот ги проверува документите на секоја организација која работи со приходите или трошоците на ЕУ. Според потреба, тој дури врши и проверки на местото. Неговите заклучоци се запишуваат во извештаи со кои се привлекува вниманието на Комисијата и земјите-членки за проблеми од секаков вид. За да ја извршува својата работа ефикасно, судот на ревизорите мора да остане независен од другите институции, но тој мора, истовремено, да биде во постајан контакт со нив.

Една од неговите клучни функции е да им помага на буџетските власти (Европскиот парламент и Советот на Европската унија) со тоа што секоја година

им поднесува извештај за претходната финансиска година.Коментарите што ги дава во овој годишен извештај играат многу важна улога за одлуката на Парламентот, која се однесува на одобрување на Комисијата да раководи со Буџетот.Покрај тоа, доколку е задоволен, Судот на ревизорите им испраќа на Советот и на Парламентот изјава на гаранција дека парите на европските граѓани кои плаќаат данок се правилно употребени.Конечно, Судот на ревизорите дава свое мислење пред усвојувањето на финансиските регулативи на ЕУ.Тој може да коментира во секое време на посебни теми или може да дава мислење по барање на некоја од институциите на ЕУ.

Судот на ревизорите работи независно и има слобода на одлучување за тоа како да ги распореди своите ревизорски активности, како и кога да ги презентира своите заклучоци и каков публицитет да им даде на своите извештаи и мислења.Персоналот брои приближно 550 квалификувани лица, од кои 250 се ревизори.Ревизорите се поделени во „ревизорски групи“.Тие подготвуваат првични извештаи по кои одлучува Судот. Ревизорите често пати спроведуваат инспекции во другите институции на ЕУ, во земјите-членки и во секоја земја што добива помош од ЕУ. Навистина, иако работата на Судот во голема мера е да се занимава со парите за кои е одговорна Комисијата, во практика со 90% од овие приходи и расходи управуваат властите на одделните земји. Судот на ревизорите нема правни овластувања.Доколку ревизорите откријат измама или нерегуларности, тие таквата информација колку што е можно побрзо ја пренесуваат до одговорните тела на ЕУ, за да може да се преземат соодветни мерки.

## **Трет дел: Реформите во институциите на ЕУ и нивното значење за развојот на Република Македонија**

### **1. Република Македонија на патот кон ЕУ**

По прогласувањето на независноста во јануари 1991 година, Република Македонија го истакна членството во Европската унија како еден од нејзините стратешки интереси. Остварувајќи ја оваа определба, Република Македонија се легитимира како партнер од доверба и сојузник на Европската унија, кој мина низа етапи во односите, приближувањето и интегрирањето на ЕУ.

На 15 јануари 1992 година, Европската унија формираше Арбитражна комисија, предводена од претседателот на Уставниот суд на Франција, Робер Бадинтер. Комисијата заклучи дека Република Македонија ги задоволува сите услови за меѓународно признавање и дека името не претставува територијална закана.

Меѓутоа, заради спротивставувањето на Грција Република Македонија да се признае под уставното име, задоцни процесот на меѓународно признавање и воспоставување на дипломатски односи со ЕУ. Целосните дипломатски односи меѓу РМ и ЕУ се воспоставени во декември 1995 година, кога е отворена и мисијата на РМ во ЕУ.

Европската комисија во 1999 година, оформува нова рамка во која се одвива соработката на ЕУ со земјите од т.н. Западен Балкан (Република Македонија, Албанија, Босна и Херцеговина, Србија, Црна Гора и Република Хрватска), кој го нарече Процес за стабилизација и асоцијација (ПСА).

Канцеларијата на Европската комисија во 2000 година беше подигната на ниво на Делегација на Европската комисија.

На 22 март 2004 година во Даблин, Република Ирска, Владата на РМ поднесе барање за членство во ЕУ со што се потврди континуираната и јасна политичка

определба за приклучување кон Унијата.

На Самиот во Брисел на 17 декември 2005 година, Европскиот совет реши Република Македонија да се стекне со статус земја-кандидат за членство во ЕУ. Оттогаш, на крајот на годината, Европската комисија објавува редовни извештаи за напредокот на Република Македонија.

Во март 2008 година, Европската комисија ја усвои комуникацијата за Западен Балкан, во која се изложуваат одредниците за преминување во следната фаза од пристапниот процес.

Истата година, во мај, Европската комисија го презентираше патоказот за визна либерализација во кој јасно и прецизно беа дефинирани одредниците, по блокови, кои требаше да се исполнат од страна на Република Македонија.

По својот извештај објавен на 14 октомври 2009 година, Европската комисија одлучи да предложи отворање на преговорите за пристапување на Република Македонија во Европската унија. Одлуката беше донесена врз основа на убедливиот напредок постигнат и значителната работа на клучните реформски приоритети, познати како одредници 8+1, а особено исполнувањето на Копенхашките политички критериуми.

На 30 ноември 2009 година, Европскиот совет на својот состанок донесе одлука за визна либерализација за граѓаните на Република Македонија со важност од 19 декември 2009 година.

Европскиот парламент, на својата седница одржана на 10 февруари 2010 година, ја изгласа Резолуцијата по Извештајот за напредокот на Република Македонија во 2009 година, во која бара од Европскиот совет, без понатамошно одлагање, да ја потврди препораката на Европската комисија и да донесе одлука за започнување на преговорите за членство со Република Македонија, со напомена дека јасната перспектива за членство во ЕУ е главната движечка сила за реформи во земјата, од исклучителна важност за политичката стабилност и заедничка цел на

политичките актери и етничките групи во Република Македонија.

## 2. Пристапување кон Европската унија

Секоја држава која сака да стане полноправна членка на Европската унија својата намера ја изразува со поднесување на барање за членство кое го предава на Советот на Европската унија. Советот ја задолжува Европската комисија да ја процени способноста за исполнување на критериумите и условите за пристапување на земјата кон ЕУ.

Критериумите кои секоја земја мора да ги задоволи во јавноста се познати како Копенхашки критериуми, а можат да се поделат на *политички, економски и административни*. Во однос на *политичките критериуми* станува збор за стабилност на институциите кои ќе гарантираат демократија, владеење на правото, заштита на човековите права и почитување и заштита на правата на малцинствата.

Критериумите кои ги донесе Европскиот совет на седница во Копенхаген во 1993 година вклучуваат и постоење и функционирање на пазарна економија, која мора да биде во можност да се справи со притисокот на пазарот и правилата на европската економија, односно да биде во можност да се справи со притисокот на конкуренцијата и пазарните сили внатре во Унијата(*економски критериуми*).

Исто така, секоја земја-кандидат мора да биде спремна да ги преземе сите обврски и одговорности во насока на прифаќање и исполнување на целите на политичката и економската и монетарната унија(*критериум на вградување на acquis communautaire*).

Таканаречените *административни критериуми*, познати и како Мадридски критериуми, утврдени на седница на Европскиот совет во 1995 година, бара секоја земја-кандидат да биде способна да создаде услови за приспособување на националната административна структура кон механизмите кои функционираат во јавната администрација на ЕУ.

Ако мислењето на Комисијата е позитивно, а Советот едногласно го поддржи до донесување на преговарачка рамка, преговорите за пристапување на нова членка се сметаат за официјално започнати (отворени).

Нужен предуслов во процесот на пристапување е донесувањето на претпристапна стратегија чијашто цел е да ја подготви земјата за идното членство. Претпристапната стратегија вклучува многубројни документи и механизми, како што се договори за здружување, договор за стабилизација и пристапување, економски договори и конвенции, европски партнерства, кофинансирање од меѓународни финансиски установи, учествување во програмите на ЕУ, во работата на агенциите на ЕУ, донесување на национална програма за усвојување на европското законодавство и извештаи за напредокот кон политичкиот дијалог.

Прв чекор во процесот на преговори е таканаречениот **screening**, односно аналитички преглед и усогласување на законодавството на земјата-кандидат со законодавството на ЕУ. Screening се спроведува по тематски поглавја, а врз основа на позитивниот извештај за завршувањето на screening за секое поглавје понатаму се отвора процесот на преговори. Нему му претходи утврдувањето на преговарачките позиции на земјата-кандидат.

Европската комисија континуирано го известува Советот на Европската унија и Европскиот парламент за напредокот на процесот на преговарање, а извештаите и на земјата-кандидатот служат како своевидни упатства за квалитетот на подготовката за членство во ЕУ. Во текот на преговорите земјите-кандидати добиваат помош од ЕУ за да им се овозможи полесно да го достигнат нивото на економскиот развој на Унијата.

Кога преговорите за сите поглавја ќе бидат завршени, Советот на Европската унија и земјата-кандидат, врз основа на заклучоците од преговорите, заедно составуваат предлог на договор за пристапување кон Европската унија. Предлогот на договорот мора да добие позитивно мислење од страна на Европската комисија и едногласна потврда од Европскиот парламент пред да се даде на



ратификација на државите-членки на Европската унија. По завршувањето на процесот на ратификација на договорот за пристапување во сите земји-членки, земјата кандидат станува полноправна членка на Европската унија.

### **3.Собранието на Република Македонија и Европскиот парламент**

Политичкиот дијалог меѓу Собранието на Република Македонија и Европскиот парламент започнува во почетокот на 90-тите години на минатиот век, преку пратенички посети и средби во Скопје и во Брисел.

На 17 ноември 1994 година, Европскиот парламент основа Делегација за односи со Југоисточна Европа (ДЈИЕ), која беше одговорна за меѓупарламентарните односи со пет земји од регионот: Албанија, Босна и Херцеговина, Хрватска, Сојузна Република Југославија и Република Македонија.

Посебна Група за соработка на Собранието на Република Македонија со Европскиот парламент беше формирана на 17 јули 1996 година. Меѓу овие две тела беа одржани вкупно девет редовни меѓупарламентарни средби во периодот од 1996 до 2004 година. Формирањето на ова тело беше од исклучително значење заради можноста за директна размена на мислења и ставови околу напредокот на нашата земја во одредени области на патот кон нејзиното целосно интегрирање во ЕУ.

Во април 1997 година е потпишана Спогодба за соработка меѓу Република Македонија и Европските заедници, како и Спогодбата во областа на транспортот се ратификуваше во Собранието на Република Македонија, која стапи на сила во јануари 1998 година.

Во 1998 година Собранието на Република Македонија донесе Декларација за развојот на односите на Република Македонија со Европската унија, а во 2000 година Декларација за натамошен развој на односите со Европската унија. Во декларациите, покрај истакнувањето на членството во Европската унија, како

стратешка цел на Република Македонија е нагласена определбата за усогласување на македонското законодавство со законодавството на Унијата, контролата врз извршната власт во процесот на приближување кон Унијата, обезбедувањето договор меѓу политичките партии застапени во Собранието за клучните прашања на приближување кон Унијата, запознавањето на пошироката јавност со значењето и вистинските импликации на процесот на интеграција.

На 9 април 2001 година е потпишана Спогодбата за стабилизација и асоцијација (ССА) со Европската унија, за која Европскиот парламент ја даде својата согласност на 3 мај 2001 година, а од страна на Собранието на Република Македонија е ратификувана на 12 април 2001 година.

На 18 април 2003 година, Собранието на Република Македонија ја основа **Комисијата за европски прашања** како матично работно тело коешто ги разгледува прашањата поврзани со процесот на евроинтеграцијата на Република Македонија во Европската унија и дава мислење за сите законски предлози со коишто се остварува усогласувањето на нашето законодавство со правото на ЕУ.

Комисијата за европски прашања како земја-кандидат за членство во ЕУ учествува во работата на Конференцијата на комисиите за европски прашања на националните парламенти на државите-членки на Европската унија (КОСАК).

Собранието на Република Македонија е еден од иницијаторите за формирање на КОСАП, а во 2006 година во Скопје се одржа Третата конференција на КОСАП.

На 22 март 2004 година, Република Македонија за време на Ирското претседателство со Советот на ЕУ поднесе апликација за членство во ЕУ, а на 1 април 2004 година стапи на сила Спогодбата за стабилизација и асоцијација меѓу ЕУ, нејзините земји-членки и Република Македонија.

Со стапувањето на сила на Спогодбата за стабилизација и асоцијација во 2004

година, структурираниот дијалог меѓу државите кои имаат потпишано ваква спогодба со Европската унија се извршува на различни нивоа, така што Република Македонија се издвојува од останатите земји и излегува од Делегацијата за односи со земјите од Југостична Европа, по што воспоставува директни билатерални односи со Европскиот парламент, преку формирањето на Мешовитиот парламентарен комитет РМ-ЕУ. Неговото основање произлегува од членот 114 од Спогодбата за стабилизација и асоцијација и неговото функционирање во практична смисла е идентично со функционирањето на останатите вакви комитети со земјите со асоцијативен статус.

На 13 февруари 2004 година Собранието усвои Декларација за поднесување барање за членство на Република Македонија во Европската унија, по што во април истата година следеше официјалното поднесување за барање на членство на Република Македонија во Европската унија. На 17 декември 2005 година, Република Македонија се здоби со статус на земја -кандидат за членство во Европската унија.- Собранието на Република Македонија на седницата одржана на 19 ноември 2007 година донесе Одлука за основање на Национален совет за евроинтеграции. Националниот совет за евроинтеграции е единствено тело во земјата што во себе обединува собраниски, владини и невладини претставници.

Главна цел на Националниот совет за евроинтеграции е одржување на високо ниво на континуирана политичка поддршка на процесот на интеграција на Република Македонија во Европската унија, постојан и вистински дијалог и стабилен политички консензус.

На 27 ноември 2007 година, Собранието усвои Резолуција за приоритетите при пристапувањето на Република Македонија во Европската унија и отворањето на преговори за членство во Европската унија. Во документот се дава целосна поддршка на Владата во исполнување на неопходните критериуми за членство во ЕУ и се изразува готовноста на Собранието за промовирање на реформите и

достигнувањата на Република Македонија за што поскоро започнување на преговорите за членство во ЕУ.

На 15 декември 2008 година, Собранието на Република Македонија ја усвои Резолуцијата за приоритетите во 2009 година за пристапување на Република Македонија во Европската унија, во која се изложуваат главните приоритети на земјата и активностите од приоритет за Владата и за Собранието на Република Македонија потребни за исполнување на критериумите на патот кон полноправно членство на Република Македонија во ЕУ.

#### **4. Документи РМ/ЕУ**

##### **2011 година**

Заклучоци кои се однесуваат на Република Македонија - 2011 12.10.2011 г.

Извештај на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2011 12.10.2011 г.

НПАА Ревизија 2011 Наративен дел 28.12.2010 г.

##### **2010 година**

Извештај на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2010 9.11.10

Резолуција на Европскиот парламент усвоена на 10 февруари 2010 година за Извештајот за напредокот на Република Македонија во 2009 година, 10.02.2010 г.

Претпристапна економска програма 2010-2012, јануари 2010 година

НПАА Ревизија 2010, Наративен дел 30.12.2009 г.

##### **2009 година**

Стратегија за проширување и главни предизвици 2009-2010 година, 14.10.2009

Извештај на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2009 15.10.2009 г.

НПАА Ревизија 2009 - Наративен дел 29.05.2009 г.

Прилог 1 - Преглед на национални правни акти кои се усогласуваат со ЕУ 2009-2014, 29.05.2009 г.

Резолуција на Европскиот парламент усвоена на 12 март 2009 година за Извештајот за напредокот на Република Македонија во 2008 година, 12.03.2009 г.

Претпристапна економска програма 2009-2011, јануари 2009 година

### **2008 година**

Акциски план за реализација на препораки од Извештај за напредок 2008, 15.11.2008 г.

Претпристапна економска програма 2008-2010, 15.11.2008 г.

Извештај на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2008, 5.11.2008 г.

НПАА 2008 прилог легислатива 2008-2014, 23.04.2008 г.

НПАА 2008 30.03.2008 г.

Резолуција на Европскиот парламент усвоена на 23 април 2008 година за Извештајот за напредокот на Република Македонија во 2007 година, 24.03.2008 г.

Одлука на Советот за принципите, приоритетите и условите содржани во Пристапното партнерство со Република Македонија со која престанува да важи Одлуката 2006/57/ЕС, 18.02.2008 г.

Партнерство за пристапување 2007 со Република Македонија, 15.02.2008 г.

Рамковни спогодби (PC/FA) помеѓу РМ и ЕК, 30.01.2008 г.

### **2007 година**

Институционална платформа и принципи за водење на преговорите за пристапување на Република Македонија во Европската унија 2007, 28.11.2007 г.

Извештај на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за

2007, 6.11.2007 г.

Стратегија за проширување и главни предизвици 2007-2008, 6.11.2007 г.

Регулативата (ЕЗ) бр. 1085/2006 на Советот од 17 јули 2006 година, 17.7.2006 г.

Резолуција на Европскиот парламент усвоена на 12 јули 2007 година за Извештајот за напредокот на Република Македонија во 2006 година, 12.07.2007 г.

Регулативата (ЕЗ) бр. 718/2007 од 12 јуни 2007 година за спроведување на Регулативата (ЕЗ) бр. 1085/2006 на Советот за воспоставување инструмент за претпристапна помош (ИПА), 12.06.2007 г.

НПАА 2007 наративен 30.04.2007 г.

НПАА 2007 прилог легислатива 30.04.2007 г.

Национален развоен план 2007-2009, 15.02.2007 г.

### **2006 година**

Извештај за напредокот на Република Македонија 2006, 8.11.2006 г.

Извадок од заклучоците од Извештајот на Комисијата до Европскиот парламент и до Советот – Стратегија за проширување и главни предизвици 2006-2007 8.11.2006 г.

Регулатива (ЕЗ) бр. 1085/2006 на Советот за воспоставување на Инструментот за претпристапна помош (ИПА), 17.06.2006 г.

НПАА 2006 30.03.2006 г.

НПАА 2006 прилог легислатива 30.03.2006 г.

Акциски план за Европско партнерство 2005, 8.02.2006 г.

### **2005 година**

Протокол за изменување и дополнување на Спогодбата за стабилизација и асоцијација помеѓу Европските заедници и нивните земји-членки од една страна,

и Република Македонија од друга страна, за намалување на царините за увоз на шеќер и производи од шеќер со потекло од РМ во Заедницата, 29.12.2005 г.

Извадок од заклучоците на Претседателството на Европскиот совет со кои на Република Македонија се доделува статус на земја-кандидат за членство во ЕУ, 17.12.2005 г.

Известување на комисијата - Мислење на Комисијата за барањето на Република Македонија за членство во Европската унија (COM (2005) 562), 9.11.2005 г.

Аналитички извештај за Мислењето за барањето на Република Македонија за членство во Европската унија {COM (2005), 9.11.2005 г.

Протокол кон Спогодбата за стабилизација и асоцијација помеѓу Европските заедници и нивните земји-членки, од една страна, и Република Македонија, од друга страна, во Рамковниот договор помеѓу Европската заедница и Република Македонија за основните принципи за учеството на Република Македонија во програмите на Заедницата, 20.06.2005 г.

Протокол кон Спогодбата за стабилизација и асоцијација помеѓу Европските заедници и нивните земји-членки од една страна и Република Македонија од друга страна, во врска со пристапувањето на Република Чешка, Република Естонија, Република Кипар, Република Латвија, Република Литванија, Република Унгарија, Република Малта, ... кон Европската унија, 10.06.2005 г.

## **2004 година**

Национална стратегија за интеграција на Р. Македонија во ЕУ, 6.09.2004 г.

Одлука на Советот на ЕУ за начелата, приоритетите и условите содржани во Европското партнерство, 14.06.2004 г.

Одлука бр. 1/2004 на Советот за стабилизација и асоцијација меѓу Република Македонија и Европските заедници, 28.05.2004 г.

Национална програма за приближување на законодавството, 15.04.2004 г.

### **2003 година**

Акционен план за спроведување на препораките од извештајот за стабилизација и асоцијација на Европската комисија за Република Македонија – 2003 година 16.06.2003 г.

Втор извештај на Европската комисија за Процесот на стабилизација и асоцијација, 26.03.2003 г.

Национална програма за приближување на законодавството 2003, 1.03.2003 г.

### **2002 година**

Годишна програма на активности за 2002 година за Република Македонија со прилози, 30.08.2002 г.

Национална програма за приближување на законодавството 2002, 1.07.2002 г.

Анекси и протоколи за времената спогодба за трговија и трговски прашања меѓу република Македонија и Европските заедници, 13.04.2002 г.

### **2001 година**

Акционен план за имплементација на Спогодбата за стабилизација и асоцијација меѓу Република Македонија и Европските заедници и нејзините земји - членки, 1.07.2001 г.

Национална програма за приближување на законодавството 2001, 1.06.2001 г.

Спогодба за стабилизација и асоцијација меѓу Република Македонија и Европските заедници и нивните земји-членки, 13.04.2001 г.

## **5. Усогласување на законодавството**

Хармонизацијата на законодавството на Република Македонија со правото на



ЕУ претставува приближување на решенијата на националното законодавство кон правото на ЕУ. Во рамките на ЕУ хармонизацијата, но и унификацијата на правото треба да овозможи остварување на единствен простор на слобода, безбедност и правда, како и единствен пазар во кој непречено се остваруваат економските и другите функции на Унијата.

Обврската за хармонизација на законодавството на РМ со правото на ЕУ е вградена во членот 68 од Спогодбата за стабилизација и асоцијација. Со донесувањето на новиот Деловник на Собранието на Република Македонија во јули 2008 година, во членот 135 е предвидено дека содржината на секој предлог-закон со кој се врши усогласување треба да содржи и податоци за изворниот акт на Европската унија со полн назив, број и датум, како и Изјава за усогласеност. Исто така, овие предлог-закони во моментот кога ќе влезат во собраниска процедура се означуваат со знамето на Европската унија, како знак што ги прави да се разликуваат од останатите.

Заради успешност на процесот на хармонизација на законодавството на РМ со европското право, заради конзистентност, координација и јасна слика и мониторинг на процесот на приближување на законодавството во 2000 година е изготвена Методологија и структура за хармонизација на националното законодавство со она на ЕУ.

Според Методологијата, процесот на хармонизација е поделен во четири фази:

*1. Подготвителна фаза*- воспоставување на сите потребни институции за спроведување на процесот, како и активности од технички карактер, како на пример дистрибуција и презентација на европските правни акти во конкретните области и презентација на начелата за хармонизација воопшто.

*2. Аналитичка фаза-* превод на потребните европски правни акти на македонски јазик и нивно инкорпорирање во Програмата за приближување на националното законодавство кон европското законодавство во согласност со претходно дефинираните приоритети.

*3. Фаза на транспонирање-* оперативна елаборација на новото законодавство во согласност со однапред дефиниран план. Во оваа фаза се довива вистинското приближување на македонското законодавство со она на ЕУ. Имено, ова е фазата каде што националните експерти и експертите од ЕУ мораат да ги подготват новите нацрт-закони или предложените измени и дополнувања на постојните закони или подзаконски акти, со цел да се постигне компатибилност помеѓу правниот поредок во Република Македонија и законодавството на ЕУ и конечно

*4. Фаза на имплементација-* не само усвојување на новите закони во Собранието или измени и дополнувања на постојните, туку исто така и нивна соодветна имплементација во пракса и управување со ефектот што тие го имаат врз постојната институционална инфраструктура.

До донесувањето на Устав на Европската унија кој би требало да го обедини и унифицира целиот правен систем, законодавството на Европската унија се состои од *примарно и секундарно законодавство*, како и од останати извори на Европската унија.

*А) Примарното законодавство* се заснова на сите договори за основање на Заедницата со нивните прилози и протоколи и дополнителни измени и дополнувања на истите (вклучувајќи ги и последователните спогодби за пристапување). Тие ги содржат основните одредби за целите на ЕУ, нејзината организација и функционирање, како и најголемиот дел од

нејзиното стопанско право.

Б) Секундарното законодавство се однесува на правните акти кои исто така се сметаат за извори на правото на заедницата. Тоа се директивите, регулативите, одлуките и препораките и мислењата.

- Директивите немаат за цел да ги унифицираат законите на државите-членки, туку да ги хармонизираат, така што разноликоста на национални институции и правни структури може да продолжи, на сметка на гаранцијата дека насекаде во заедницата ќе постојат подеднакви материјални услови. Директивите се обврзувачки за државите-членки во однос на резултатот што треба да се постигне, но на националните власти им оставаат слободно да ја изберат формата и методите на легислативата, преку која ќе се постигнат посакуваните ефекти во рамките на предвидениот временски период.

- Регулотивите се инструменти за унификација на правниот поредок во рамките на ЕУ и претставуваат правни акти кои се применуваат насекаде во заедницата. Тие се обврзувачки во целост за сите правни лица и ентитети, без никаква потреба за активност на националните власти. Тие имаат право на кој било начин да избираат, толкуваат или да прават какви било исклучоци во однос на регулативата. Уште повеќе, доколку постои конфликт со некоја национална одредба, судовите во таа земја во таков случај се должни едноставно да го игнорираат националното законодавство и целосно да ја применат регулативата.

- Одлуките се целосно обврзувачки за оној до кого се адресирани. Со нив ЕУ може да побара од една држава-членка, па и од кој било правен субјект да изврши или да се воздржи од одреден вид активност или може да им одобрат конкретни права или пак да им наметнат одредени обврски.

Препораките и мислењата се необврзувачки правни акти преку

коинституциите на Заедницата можат да го изразат својот став пред државите-членки или поединци, но со нив не се наметнува никава обврска или одговорност за оној до кого се упатени.

Процесот на усогласување се однесува на целото *acquis communautaire* кое во себе опфаќа многу повеќе од правни прописи. Усогласувањето се однесува на следните поглавја: слободно движење на работниците, стоките, услугите и капиталот; јавни набавки; право на трговски друштва; право на интелектуална сопственост; политика на конкуренција; финансиски услуги; информатичко општество и медиуми; земјоделство и рурален развој; безбедност на храна, ветеринарна и фитосанитарна политика; рибарство; транспортна политика; енергетика; оданочување; економска и монетарна политика; статистика; социјална политика и вработување; претпријатија и индустриска политика; трансевропски мрежи; регионална политика и координација на структурните инструменти; правосудство и фундаментални права; правда, слобода и безбедност; наука и истражување; образование и култура; животна средина; заштита на потрошувачите и здравствена заштита; царинска унија; надворешни односи; надворешна безбедносна и одбранбена политика; финансиска контрола.

## **6. Реформи во институциите на Република Македонија-по области/сектори**

### **6.1. Индустија**

#### **6.1.1. Сектор на претпријатија**

Индустриска политика и стратегија. Владата на Република Македонија го усвои стратешкиот документ **„Индустриска политика на Република Македонија 2009-2020“ со акционен план**. Овој документ, подготвен во рамки на меѓуминистерска работна група, бизнис заедница, стопански комори, универзитети и Национален совет за претприемништво и конкурентност претставува еден од клучните документи на интегрирана политика која води кон зголемување на конкурентноста на економијата на долг рок, базирана на знаење и иновации, преку јасно поставување на општоприфатена визија, добра

координација меѓу институциите, дефинирање на клучните области за интервенција и конкретни мерки.

Индустриската политика се базира на развивање на можности за апликативни истражувања и индустриско производство на одржливи, органски и специјализирани високотехнолошки производи и услуги за потребите на меѓународниот пазар. Во структурата на секторот индустрија ќе се поттикнуваат индустриите кои ќе користат домашни ресурси, ќе произведуваат согласно со нормите за животна средина, ќе создаваат нова технологија, ќе креираат сопствен дизајн, со високо обучена работна сила, модерен менаџерски пристап, со користење на истражување и развој.

Еден од предложените проекти во насока на подобрување на конкурентноста и извозот е и прифаќање на идејата и поддршка на компаниите за активно **делување во кластери**, согледувајќи ја користа од здружување и создавање мрежа на кластери. Активностите поврзани со иницирање и поддршка на кластери се интензивирани и се координираат од Министерството за економија. Од 2009 година започна со реализација на четиригодишната програма за поддршка и развој на кластерското здружување преку соодветни мерки.

Во рамки на челичната индустрија е подготвена и се имплементира Националната стратегија за реструктурирање на челичната индустрија подготвена како обврска од Протокол 2 од ССА.

Стратешката цел на Националната стратегија за реструктурирање е создавање услови каде што компаниите од челичната индустрија можат да постигнат максимална профитабилност и да ги намалат трошоците за што беа подготвени индивидуални деловни планови за секоја компанија.

**Приватизација.** Економските активности во земјата се засновани на доминантна приватна сопственост со целосно функционирање на пазарната економија врз принципите на слободно заемно дејство на понудата и побарувачката.

Натамошниот процес на приватизација ги опфаќа приватизациите на несуштински делови од јавните претпријатија и продажбата на претходно непродадените акции на државата или на Фондот за пензиско и инвалидско осигурување.

#### *6.1.2. Претприемништво и мали и средни претпријатија*

Малите и средни претпријатија (МСП) се доминантен тип на претпријатија во македонската економија. Постигнатиот прогрес е резултат на активностите предвидени во Национална стратегија за развој на МСП во Република Македонија 2002-2013, Програмата за развој на претприемништвото, конкурентноста и иновативноста на малите и средни претпријатија 2007-2010, како и во годишните програми.

Во фаза на реализација се проектите „Претприемништвото во високото образование“ (ETF European Training Foundation) и „Градење на капацитетите за создавање економија базирана на знаење“ (Австриската развојна фондација).

### **6.2. Пазар на труд**

Основна цел на политиката на вработување во Република Македонија е натамошно подобрување на функционирањето на пазарот на труд и поголемо совпаѓање на понудата и побарувачката на работна сила. Притоа, политиката е главно насочена кон три елементи:

- Натамошно подобрување на законската регулатива и нејзина имплементација;
- Зголемување на капацитетот на институциите на пазарот на работна сила и
- Спроведување на активни мерки на пазарот на труд со кои се дејствува врз знаењето и квалификациите на понудената работна сила.

Во моментот особено е актуелна имплементацијата на **Програмата за самовработување со кредитирање**, согласно со која се одобруваат кредити по поволни услови за следните категории на невработени: млади лица на возраст до 27 години, невработени лица корисници на паричен надоместок, долгорочно невработени лица на возраст над 55 години, како и дополнителни средства за

вработување на постари работници кои биле прогласени за технолошки вишок, невработени врз основа на стечај и ликвидација и лица кои се невработени повеќе од три години.

За оваа програма се издвоени 369 милиони денари, односно 6 милиони евра како кредитна поддршка за основање бизниси, при што ќе се вработат 2.000 невработени лица од целните групи. Кредитите во износ од 3.000 евра по вработување на невработено лице се со каматна стапка од 1% на годишно ниво и рок на отплата од три години.

### **6.3. Трудово законодавство**

Од мај 2008 година до септември 2009 година се реализираше Твининг проектот „Преглед на националното трудово законодавство“, финансиран од ЕУ, а раководен од ЕАР. Целта на проектот беше подобрување на капацитетот во јакнењето на пазарот на трудот и усогласувањето на националното трудово законодавство во областа на трудовото право, антидискриминацијата и еднаквиот третман, како и здравјето и безбедноста при работа, со законските прописи на ЕУ, како дел од подготовките за пристапување во ЕУ. Притоа, беше направен широк и детален преглед на правната рамка на трудовото законодавство на ЕУ, беше презентиран европскиот концепт на трудова заштита, во однос на националните законодавства за слободното движење на работниците и директивите кои ги регулираат прашања од областа на трудот.

Беше направен преглед и проценка на: Законот за работните односи, Законот за вработувањето и осигурување во случај на невработеност, Законот за агенциите за привремени вработувања, Законот за безбедноста и здравје при работа, Законот за вработувањето на инвалидни лица, Законот за еднаквите можности и други закони од областа на транспортот и врските.

Согласно со препораките на Меѓународната организација на трудот, Европската комисија и меѓународни експерти во измените на Законот за работните односи во октомври 2009 година се утврдија нови критериуми за утврдување на

репрезентативноста на синдикатите и здруженијата на работодавачите и постапка за утврдување на репрезентативноста.

Исто така, во овие измени се изврши целосно усогласување со Директивата 2003/88/EЗ на Европскиот парламент и Советот на Европа, за извесни аспекти за организирање на работното време. Покрај тоа, се дефинираа работите во врска со условите, начинот и постапката за работа со скратено работно време под посебни услови. Со ова се создаваат нормативно правни предуслови за континуирано и поефикасно функционирање на социјалниот дијалог.

Стратешка цел на надворешната политика на Република Македонија за постигнување полноправно членство во ЕУ наложува **целосна интеграција на Република Македонија во внатрешниот пазар на ЕУ**. Учеството на овој пазар за Република Македонија ќе придонесе натамошна либерализација на трговијата, поголеми можности на економските оператори за нивно присуство на пазарот од 650 милиони жители, како и можност на потрошувачите да го остварат правото на избор на производи врз основа на квалитет, без разлика на потеклото.

Изработена е Стратегијата за спроведување на законодавството за соодветните хоризонтални организации во областа на слободното движење на стоки со цел идентификување на сите натамошни чекори и мерки кои треба да ги преземе Република Македонија за исполнување на барањата за еднакво учество во внатрешниот пазар на ЕУ.

Стратегијата ги идентификува производствените сектори кои се хармонизирани на ниво на ЕУ.

Почитувајќи ги бројните обврски опфатени во Спогодбата за стабилизација и асоцијација (ССА), врзано со хармонизација на Acquis Communautaire, се посочува дека Република Македонија во период од пет години од потпишувањето треба да пристапи кон целосно усвојување на националното законодавство со фундаменталните елементи на придобивките за создавање на еквивалентен систем на внатрешниот пазар, како и во други области поврзани со трговијата, во согласност со програмата што ќе се дефинира со Европската комисија. Во неа ќе



бидат поставени крајните рокови на бројни закони од поглавјето за слободно движење на стоки.

За таа цел, Република Македонија согласно со ССА, ги презема неопходните мерки за постепено усогласување на европското право и европските процедури за стандардизација, метрологија, акредитација, оценка на сообразност и надзор на пазарот.

#### **6.4. Пензиска реформа**

Социјалната сигурност на граѓаните на Република Македонија е уставна обврска на државата, а пензиското и инвалидско осигурување претставува негова носечка компонента.

Транзицијата кон пазарна економија предизвика намалување на бројот на активни осигуреници од една страна и зголемување на бројот на пензионерите од друга страна, што доведе до намалување на соодносот помеѓу осигурениците и пензионерите и зголемен финансиски притисок врз задолжителниот државен пензиски систем, како и до зголемување на трошоците за пензиите како процент од БДП.

Системот со тековно финансирање (Pay As You Go) е многу чувствителен на соодносот помеѓу осигурениците и пензионерите, бидејќи постои опасност од неможност на исплата на пензии, заради недоволните средства од тековните осигуреници.

Со цел да се избегне истото, во Република Македонија во 2000 година се воспостави нова основа за севкупниот пензиски систем, со **воведување на три пензиски столба**. Со воспоставувањето и егзистирањето на повеќестолбен пензиски систем, како комбинација од јавен (тековно финансиран пензиски систем) и капитално (однапред финансиран), се зголемува сигурноста на поединецот заради диверзификација на ризиците со обезбедување на пензиите од два или три извори, како и сигурноста на системот, преку постигнување на

солвентност на пензискиот систем, долгорочно зголемување на националните заштеди, развој на финансискиот пазар и пораст на економијата.

## 6.5. Образование

*Основно образование.* Реформите во основното образование се насочени пред сè кон обезбедување на квалитет на наставниот и образовниот процес во основното образование, преку **воведување на деветолетката** во учебната 2007-2008 година **и воведување на екстерното оценување.**

Преку измените на Законот за државна просветна инспекција ќе се овозможи интегралната евалуација, која е во надлежност на Државниот просветен инспекторат, да се спроведува секоја трета година и од спроведената интегрална евалуација Државниот просветен инспекторат да подготвува ранг-листи за наставниците и стручните соработници од основните и средните училишта кои понатаму ќе ги доставува до Државниот испитен центар на натамошна разработка во рамките на неговите надлежности.

Со Законот за учебници за основното и средното образование, започнувајќи од учебната 2009/2010 година, се предвидени бесплатни учебници за сите ученици во основните и средните училишта во Република Македонија, кои досега беа доделувани само на децата од социјално загрозени семејства.

*Средно образование.* Со учебната 2008/2009 година се вовеле **задолжително средното образование** и притоа се пристапи кон обезбедување на рамномерен регионален развој во средните училишта преку обезбедување на соодветна опрема за одвивање на наставата во училиштата.

*Стручно образование и обука.* Центарот за стручно образование и обука согласно анализите на пазарот на трудот кои ги врши на годишно ниво, се насочи кон изготвување стандарди на занимања, наставни и испитни програми за одредени дефицитарни занимања.

Во периодот 2008 – 2010 година Центарот за стручно образование и обука реализира пилот-обуки за одделни занимања и вештини кои се дефицитарни на

пазарот на трудот според Анализата на пазарот на трудот спроведена 2008 година од Агенцијата за вработување на РМ.

Исто така, беа изготвени модуларни пакети за понатамошна обука на неколку занимања во рамките на Проектот за вработување во согласност со потребите на една македонска фабрика која се соочува со потешкотии. Реализацијата на овие модуларни пакети ќе се одвива во средните стручни училишта во Скопје.

*Образование на возрасни.* Во делот на образованието за возрасни во текот на 2008 година, од страна на Владата на Република Македонија беше донесена одлука за формирање на Центарот за образование на возрасни. Во делот на неформалното образование активности беа преземени и од страна на Проектот „Доживотно учење“ од КАРДС програмата.

*Национална агенција за европски образовни програми и мобилност* - со своето основање има донесено Статут, Правилник за систематизација на работни места, Колективен договор на ниво на работодавец и Правилник за организација.

Освен Колективниот договор на ниво на работодавец, останатите акти беа ревидирани согласно насоките дадени од страна на Европска комисија-Генерален директорат за Образование и култура.

Во согласност со Водичот на националните агенции донесен од страна на Европската комисија и останатите акти на Европската комисија во кои се уредува имплементирањето на програмите „доживотно учење“ и „млади во акција“, Националната агенција веќе во финална верзија ги изготвува: Правилник за организација на работата на Националната агенција, Правилник за спроведување на јавни набавки, Правилник за опис и попис на работните места, Правилник за начинот на имплементирање на Програмата за доживотно учење, Правилник за начинот на имплементирање на Програмата Млади во акција и Водичи за апликанти кои се наменети за двете програми.

*Високо образование.* Во рамки на високото образование, Република Македонија преку проектот за „Доживотно учење“ од КАРДС програмата и проектот на ТЕМПУС за високото образование, а со цел обезбедување на мобилност на студенти и мобилност на пазарот на трудот, работи на изготвување на Национална рамка на квалификации согласно Европската рамка на квалификации во контекст на доживотното учење. Во рамки на ТЕМПУС проектот, се форминани работни групи за изготвување на Националната рамка на квалификации за високото образование, која ќе биде составен дел на целокупната Националната рамка на квалификации на сите нивоа на образование.

Во Република Македонија со цел овозможување поголема достапност на граѓаните кон високото образованите институции, и со цел намалување на невработеноста и креирање на кадри согласно потребите на пазарот на трудот, беа формирани нови универзитети и беа отворени повеќе дисперзирани студии во рамки на веќе постоечките универзитети.

Планирани реформски активности во областа на образованието:

1. Оспособување за вработување на возрасните лица кои не завршиле образование за прво ниво на стручни квалификации;
2. Преквалификација и доквалификација, оспособување и обука на вработени и возрасни лица;
3. Описменување и стекнување на прво ниво на стручни квалификации за лицата кои издржуваат затворска казна во казнено поправните установи во РМ;
4. Анализа на потребите на пазарот на трудот и
5. Креирање на стандарди на занимање, наставни планови и испитни програми во Центарот за СОО согласно потребите на пазарот на труд.

## **6.6. Земјоделство**

Земјоделството и руралниот развој се клучните претпристапни елементи на Македонија за Европската унија. Заради неодржливата состојба на руралните

подрачја во Република Македонија, како и насоките на ЕУ, во услови се позначајната финансиска поддршка на руралниот развој, се донесе Закон за земјоделство и рурален развој со примена од 2007 година.

Национална стратегија за земјоделство и рурален развој 2007-2013 претставува инструмент за развој на македонското земјоделство и руралните области. Истата, овозможува и воспоставување база за поддршка на оперативни планови за земјоделство и рурален развој, особено Претпристапен документ за земјоделство и рурален развој (ИПАРД).

Во 2009 година беа донесени Програмата за унапредување на рибарството и аквакултурата и Националната стратегија за лозарство и винарство, како стратешки документи.

Во 2010 година се донесени повеќе значајни документи во правец на унапредување на земјоделски сектор, меѓу кои позначајни се:

1. Заедничка основна програма за одгледување добиток за период од 10 години
2. Програма за зачувување на биолошката разновидност во сточарството (биодиверзитет) за период од 7 години;
3. Програма за унапредување на рибарството и аквакултурата во Република Македонија за период од 12 години;
4. Програма за финансиска поддршка во земјоделството за 2010 година и
5. Програма со мерки за унапредување на развојот на рибарството и аквакултурата во 2010 година.

Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (МЗШВ) ги усвои следните стратешки цели, како основа за земјоделски и рурален развој и формулирање на земјоделската политика:

- Зајакнување на способноста на македонското земјоделство да биде конкурентно на интегрираните регионални пазари на Европската унија и Југоисточна Европа преку мерки за зголемување на ефикасноста на земјоделското производство, преработка и маркетинг;
- Изградба на соодветни, ефективни јавни и приватни институции;
- Подобрување на приходите по фарма;
- Овозможување на потрошувачите пристап до безбедна и здрава храна и
- Изградба на рурални општини способни за опстанок преку одржлив рурален развој.

Значителното учество на работната сила во земјоделството (околу 20%) укажува на земјоделскиот карактер на земјата. Во одредени рурални средини каде што голем дел од земјоделските подрачја е ненаселен, се забележува недостиг од работна сила, особено квалификувана.

## **6.7. Инфраструктура**

### *6.7.1. енергетски сектор – Сигурност во снабдувањето со електрична енергија*

Министерството за економија потпиша договор со Македонската академија на науките и уметностите (МАНУ) за изготвување на Стратегија за развој на енергетиката. Во текот на изготвувањето на текстот на Стратегијата свој придонес, преку изготвување на коментари и сугестии, имаа Европската комисија, Секретаријатот на енергетската заедница, Светска банка и УСАИД.

Во декември 2008 година се објави меѓународен јавен повик за пројавување на интерес за учество во постапка на претквалификација за изградба на ХЕЦ “Чебрџ” и ХЕЦ “Галиште“, меѓутоа до денес сеуште не е отпочната изградбата.

Во декември 2008 година се пушти во работа првата 400 kV интерконективна врска помеѓу електроенергетските системи на Република Македонија и Република Бугарија (Штип–Црвена Могила), со која се овозможува доверлива и сигурна работа на двата електроенергетски системи.

Владата на Република Македонија одобри државна гаранција во износ од 11 милиони Евра за изградба на далекуводот Штип (Република Македонија) – Ниш (Република Србија), при што 3 милиони евра ќе бидат сопствени средства на АД МЕПСО. За таа цел АД МЕПСО, до сите меѓународни финансиски институции и билатерални кредитори ги достави условите за предвидениот кредит. Како најдобар понудувач избрана е Светска банка. Во тек е изработка на Студија за оцена на влијанието врз животната средина со техничка поддршка од Проектот за инфраструктура (IPF-Infrastructure Project Facility).

Во текот на 2010 и 2012 година се планира отпочнување на повеќе конкретни проекти во делот на електроенергетиката и делот на гасоводниот сектор со што би се зголемила безбедноста во снабдувањето со енергија во Републиката, како што следува: 400 kV интерконекција Битола (Р. Македонија)–Елбасан (Р. Албанија)–Италија и надградба на постојната 200 kV интерконекција Македонија–Косово на 400 kV напонско ниво.

Поради големиот интерес за користење на сончевата енергија кај домаќинствата, а воедено и поради успешноста на спроведените мерки за субвенции, Министерството за економија во буџетот предвидува средства за натамошно субвенционирање на домаќинствата кои ќе постават сончеви термални системи во своите домови.

Во јули 2009 година, Министерството за економија склучи Договор за донација со Австриската агенција за развој, врз основа на кој средствата во износ од 1,6 милиони евра неповратен финансиски придонес се од страна на Република Австрија, од кои Швајцарската конфедерација, го кофинансира проектот во вредност од 111 илјади евра, како и средства за кофинансирање на проектниот документ во износ од 115 илјади евра од Буџетот на РМ.

#### *6.7.2. Воздушен транспорт*

Во насока на зголемување на обемот на воздушен сообраќај, подобрување на конкурентноста на меѓународниот воздушен сообраќај и зголемување на економската соработка, во периодот 2008-2010 година потпишани се неколку спогодби и тоа помеѓу Владата на Република Македонија и Владата на Црна Гора, Швајцарскиот сојузен совет за редовен воздушен сообраќај, Владата на Република Турција, а потпишан е и Меморандум за разбирање помеѓу Агенцијата за цивилно воздухопловство на Република Македонија и Дирекцијата за цивилно воздухопловство на Босна и Херцеговина.

Значајно е и дека трансформацијата на Агенцијата за цивилно воздухопловство е завршена во јуни 2009 година, преку регистрирање на Акционерско друштво во државна сопственост за вршење на дејноста давател на услуги на воздухопловната навигација М-НАВ АД Скопје.

Во декември 2008 година е остварено полноправно членство на Република Македонија во Здружените воздухопловни власти (JAA-Joint Aviation Authorities), со што Агенцијата за цивилно воздухопловство официјално стана полноправна членка на JAA. Со тоа Република Македонија исполни една од најважните обврски од Протоколот V од Мултилатералната спогодба за основање на Европска заедничка воздухопловна област склучена со Европската Унија.

Како позначајни активности можат да се издвојат: формирање на комитет за истрага на воздухопловни несреќи и сериозни инциденти, давање под концесија на аеродромите „Александар Велики“–Скопје, аеродромот „Св.Апостол Павле“–Охрид и изградба на нов карго-аеродром во Штип, учество во дефинирањето на ставовите на Република Македонија во преговорите за функционални блокови на воздушниот простор (FAB-Functional Airspace Blocks) за реструктурирање на горниот воздушен простор врз основа на протокот на сообраќај со цел подобрување на инфраструктурата за услуги на воздухопловна навигација, заштита на правата на инвалидизирани лица и лица со намалена подвижност (мобилност) кога патуваат со авион и друго.

### *6.7.3. Патен транспорт*



Со цел зголемување на ефикасноста на транспортниот систем во РМ, интензивно се работи на заокружување на правната рамка со која се регулираат односите во областа на транспортот.

Согласно со одредбите од Законот за јавни патишта во тек е реструктурирање на патниот сектор. Наместо постоечкиот Фонд за магистрални и регионални патишта, формирана е Агенција за државни патишта, а претстои и реструктурирање на ЈП Македонија-пат.

Со помош на меѓународни финансиски институции (EIB, EBRD) и сопствени средства на Агенција на магистрални и регионални патишта продолжија инвестициите за подобрување на патната мрежа на Коридорите VIII и X.

Во тек е прибирање на понуди за концесионер за доделување на концесија за модернизација и управување со нов систем на наплата на патарина на 5 постојни наплатни станици во Република Македонија.

#### *6.7.4. Железнички систем*

Во 2009 година се основа Агенцијата за регулирање на пазарот на железнички услуги.

Донесена е Националната петгодишна програма за железничка инфраструктура за период 2010-2014 година.

Министерството за транспорт и врски работи на изработка и спроведување на потребната постапка за потпишување и ратификација на Спогодбите за контрола на гранично поминување во железничкиот транспорт меѓу Република Македонија и Република Србија, како и Република Македонија и Косово.

Во наредниот период следи реализација на проектите кои се однесуваат на подобрување на состојбата од аспект на безбедност на Коридорот VIII и Коридор X, при што за Коридорот X во 2010 година е обезбедено кредитно задолжување од меѓународни финансиски институции за „мал ремонт“ на критични делници.

#### *6.7.5. Електронски комуникации*

Политиките на Владата на Република Македонија во секторот на електронските комуникации се во насока на поддршка на развојот и процесот на либерализација на електронските комуникации, услуги достапни за секого, по цени базирани на трошоци, масовно користење на широкопојасниот интернет, што како крајна цел ќе резултира со намалување на дигиталниот јаз, динамизирање на економскиот развој и зајакнување на пазарниот модел во РМ.

Преку развојот на конкуренцијата и влезот на нови оператори ќе се воспостави неопходна инфраструктура за да се овозможи непречено, квалитетно, сигурно и навремено доставување на дигиталните содржини и на услугите на информатичко општество.

За да може ефикасно и ефективно да се имплементираат мерките зацртани во националните стратегии, а со цел надминување на дигиталниот јаз, Владата на Република Македонија формира Национален совет за развој на информатичко општество, за координација и обезбедување на учество на сите чинители во развојот на информатичкото општество.

#### *6.7.6. Поштенски услуги*

Политиките на Владата на Република Македонија во секторот на поштенските услуги и поштенскиот сообраќај се во насока на поддршка на процесот на либерализација и отвореност на поштенскиот пазар. Преку развојот на конкуренцијата и влезот на нови поштенски оператори на поштенскиот пазар се имплементира Стратегијата за развој на поштенските услуги во Република Македонија, како и Законот за поштенските услуги.

Агенцијата за пошти, како независно регулаторно тело со функција да го регулира и да воведува постепена и контролирана либерализација на поштенскиот пазар, ги донесе предвидените акти-индивидуална дозвола, стандардна дозвола и одобрение, акти кои се во функција на обезбедување на поштенските услуги, како и Методологија за анализа на пазарот на поштенските услуги.

Исто така, Агенцијата има изработено информатички регистар, односно база за евидентирање на давателите на поштенските услуги кои се регистрираат како оператори на поштенскиот пазар во Република Македонија.

Подзаконските акти кои преостануваат за изготвување, а произлегуваат од Директивата 32002L0039 на Европскиот парламент и на Советот на Европската унија, Агенцијата ќе ги донесе во периодот 2010-2012 година.

Министерството за транспорт и врски, согласно мерките предвидени во Стратегијата за развој на поштенските услуги во Република Македонија 2008-2010 година, а во насока на модернизација и реструктуирање односно економско зајакнување на АД Македонска пошта, како давател на универзалната поштенска услуга, како и заради обезбедување долгорочна сигурност во новиот либерализиран и отворен поштенски пазар, веќе ангажира консултантски тим за да ги дефинира условите и испита можностите за продажба на дел од акциите и да анимира реномирани компании во оваа дејност.

## **6.8. Администрација**

Интеграцијата во ЕУ подразбира остварување на одредени административни реформи насочени кон институционално подобрување на административните структури и зајакнување на административните капацитети, со краен резултат создавање на професионална и мотивирана државна администрација ставена во функција на економскиот раст и развој на РМ.

Во 2009 година, согласно ЕУ агендата, се усвои Законот за државни службеници со примена од февруари 2010 година. Целта на Законот е да обезбеди модерна, професионална и ефикасна државна администрација во функција на остварување на правата и слободите на граѓаните ослободена од политичките влијанија. Измените се фокусирани во пет области и тоа:

- опфатот на државната администрација,
- редефинирање на надлежностите и улогата на Агенцијата за државни службеници,

- вработувањето на државните службеници, мобилност и унапредување на државните службеници,
- воведување на систем на кариера и
- можност да се врши и на интерен оглас.

Во прилог на тоа, се продолжи со градење на капацитетите на Одделението за реформа на јавната администрација за следење на спроведувањето на Стратегијата за реформа на јавната администрација.

Во 2010 година се продолжи со постојано надградување на системот за хоризонтална координација, со особено внимание при воведување на системи и постапки за вертикална координација. Ова значи развивање на одржлив и стабилен систем за квалитетна обука, јакнење на капацитетите за стратешко планирање и креирање на политики, како и зголемување на ефикасноста на државната администрација преку доследна примена на системот на плати и надоместоци за државите службеници.

Во текот на 2009-2010 година беше спроведен твининг проект „Градење на капацитетите на Генералниот Секретаријат” со цел зајакнување на капацитетите на Владата за стратешко планирање и следење и креирање политики и координација.

Законот за Владата, исто така, го поттикнува граѓанското учество во работата на Владата.

Институционално организирани се активности во функција на подобрување на транспарентноста на администрацијата, како: понатамошно унапредување на механизмот Граѓански дневник, имплементација на Стратегијата за соработка со граѓанскиот сектор, спроведување на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, а во континуитет се работи и на зголемување на свеста на јавноста за Народниот правобранител.

Во наредниот период ќе се продолжи и со создавање на услови за финансиска одржливост на граѓанскиот сектор и истовремено ќе се работи на

филантропија и промоција на волонтерството, со што ќе се остварува постојан развој на граѓанскиот сектор, надвор од главниот град и руралните средини.

По идентификувањето на регулаторното оптоварување како бариера за слободно вршење на бизнис и добивање на квалитетни јавни услуги за граѓаните, кон крајот на 2006 година, Владата започна со имплементирање на Регулаторни реформи во две клучни области:

- Ревидирање на постојната регулатива преку регулаторна гилотина и
- Систематско следење на новата регулатива.

Регулаторна гилотина I. Листа од 2000 прописи (закони и подзаконски акти) беа разгледани и ревидирани, прво од страна на владините институции, а потоа од страна на деловната заедница која достави повеќе од 900 предлози.

Подготвени беа 3 сета препораки, кои опфаќаат измена или дополнување на 545 прописи од кои 64 се закони, а 481 подзаконски акти. До сега се реализирани 40 закони и 383 подзаконски акти.

Во 2008 година, беа воведени 50 дополнителни мерки од страна на Владата со цел поедноставување на бизнис климата во земјата. Истите содржат предлози за усогласување на мерките кои директно влијаат на бизнис заедницата, како и за укинување на непотребните формалности и процедури во области како започнување со бизнис, добивање на дозволи и лиценци, вработување, регистрирање на имот, добивање на кредити, заштита на инвеститори, плаќање на данок, надворешна трговија, почитување на договори и затворање на бизниси.

Регулаторна гилотина II. Заради успешните регулаторни реформи во 2007 и 2008 година Владата одлучи да продолжи со втора фаза од проектот на регулаторна гилотина. Во февруари 2009 година предложени се нови мерки со цел понатамошно поедноставување на процедурите за прекугранична трговија.

Имено, подготвени беа дополнителни 50 мерки за групирање и подобрување на работата на царинските инспекции и нивно 24 часовно присуство на царинските терминали, поедноставување на административните процедури, подобрување на

капацитетот за контроли базирани на ризик, намалување на тарифи, креирање на услови за интероперабилност на царинските служби и централната канцеларија и други мерки насочени кон подобрување на условите за прекугранична трговија.

Правната рамка за Проценка на влијанието на регулативата (ПВР) се донесе во февруари и март 2008 година преку: Деловник за изменување и дополнување на Деловникот за работа на Владата на Република Македонија, Методологија за проценка на влијанието на регулативата и Одлука за формата и содржината на обрасците за проценка на влијанието на регулативата.

Единствениот електронски регистар на прописи претставува електронски систем кој покрај постојните прописи ги содржи и предлог законите на министерствата во фаза на подготовка.

ЕНЕР е функционален и овозможува сите заинтересирани страни електронски да достават коментари и предлози директно до надлежните институции. Досега во Единствениот електронски регистар на прописи се внесени вкупно 1200 постојни прописи и 20 предлог закони, достапни за коментари на јавноста.

## **6.9. Правосуден систем**

Состојба. Република Македонија во изминатиот период посебен акцент става врз реформите во правосудството. Овој период надлежните институции своите активности особено ги концентрираат кон спроведување на донесените закони.

Реформите во судството се во насока на ефикасно остварување и заштита на правата и интересите на граѓаните, преку:

- јакнење на судската независност и непристрасност,
- зголемување на ефикасноста на судството и
- професионализација на судството.

Досега во рамки на Стратегијата за реформа на правосудниот систем, донесени се 14 нови закони и 15 измени и дополнувања на реформските закони

(вкупно 29 закони), 111 подзаконски акти и одлуки за имплементација на истите и формирани се вкупно 9 нови институции:

- Академија за обука на судии и јавни обвинители,
- Судски совет на Република Македонија,
- Управен суд,
- Апелационен суд Гостивар,
- Судско одделение надлежно за судење на дела од областа на организиран криминал и корупција за целата територија на Република Македонија во Основниот суд Скопје 1–Скопје,
- Совет на јавни обвинители,
- Основно јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција,
- Вишо јавно обвинителство Гостивар и
- Агенција за управување со конфискуван имот.

Исто така, во Врховниот суд на Република Македонија формиран е Оддел за заштита на правото на судење во разумен рок.

Новите институционални структури се целосно воспоставени, комплетиран и функционални и ги остваруваат саканите резултати планирани во рамки на реформскиот процес.

Реформата на судството веќе постигнува забележителни резултати во поглед на забрзување на судските процеси и подобрување на должничко-доверителските односи, како и зголемување на довербата во судството.

Законска рамка. Согласно со статистичките податоци, имплементацијата на Законот за управни спорови донесен во јуни 2006 година придонесе за подобрување на состојбата на управните спорови со тоа што успешно се совладува приливот на примените предмети, а бројот на заостанати предмети е намален.

Со цел реализација на трансферот на старите извршни предмети кај извршителите, а кои сеуште се водат кај основните судови, усвоен Закон за

изменување и дополнување на Законот за извршување, со кој се предвидува започнатите постапки за извршување до денот на примената на овој закон да се извршуваат според Законот за извршната постапка, најдоцна до јули 2010 година. Воедно се предвидува нотарите по барање на доверителите да донесуваат решенија со кои се дозволува извршување врз основа на веродостојни исправи, со што ќе дојде до растеретување на судовите од поднесените тужби со предлози за издавање на платни налози врз основа на веродостојни исправи. Со тоа судовите ќе одлучуваат само по приговор против решението донесено од нотарот, во постапка по повод приговорот и ќе донесуваат одлуки согласно со одредбите на Законот за парничната постапка за постапување по приговор за платен налог.

Во правец на поефикасно решавање на споровите со решенијата од Законот за медијација, се уредува алтернативното, вонсудско решавање на споровите, со што судовите се растоваруваат од значителен број предмети и се обезбедува побрз и поекономичен пристап на граѓаните до правдата и ефикасно алтернативно решавање на споровите.

Статистичките податоци упатуваат на заклучок дека постепено се зголемува примената на медијацијата, како алтернативен начин за решавање на споровите, кој придонесува во намалување на предметите во севкупните резултати на работењето на судовите во Република Македонија.

За подобрување на работењето на нотарите и воедначено постапување при водењето на книгите, уписниците и имениците, како и целокупното работење на нотарите, во ноември 2009 година донесен е Закон за измени и дополнување на Законот за нотаријатот со кој се прецизираат подзаконските акти и се утврдува основот за донесување на нотарската тарифа.

Заклучно со септември 2009 година, во состав на државните органи, согласно Законот за прекршоци и посебните закони усогласени со Законот за прекршоците, формирани се вкупно 44 комисии за прекршоци, кои постапуваат по прекршочни предмети.



За успешно имплементирање на Законот за прекршоци и оспособување на членовите на комисиите за водење на постапката и изрекување на прекршочните санкции, беше изготвен „План за обуки за примена на Законот за прекршоци“.

Согласно со планот, Академијата за обуки на судии и јавни обвинители, во соработка со Министерството за правда, а со финансиска поддршка на Светска банка, во текот на 2008 година започна со имплементација на Проект за обука на прекршочните комисии.

Како резултат на спроведените обуки, забележан е значителен напредок во работењето на Комисиите за прекршоци.

Во насока на исполнување на стандардите за правото на судење во разумен рок, согласно Европската конвенција за човекови права и намалување на бројот на апликации пред Европскиот суд, во 2009 година конституиран е Оддел за постапување по предмети за судење во разумен рок во кој се распоредени 14 судии кои тековно решаваат по барањата за заштита на правото за судење во разумен рок.

Во насока на создавање на ефикасен систем за извршување на одлуките на Европскиот суд за човекови права, и со цел за организациско и кадровско зајакнување на телото, кое ќе ја застапува Република Македонија пред Европскиот суд за човекови права, усвоени се Закон за извршување на одлуките на Европскиот суд за човекови права и Закон за застапување на Република Македонија пред Европскиот суд за човекови права. Со овие закони се предвидува креирање на посебен систем за извршување на одлуките на Европскиот суд за човекови права.

Со цел за обезбедување на подобар пристап на граѓаните до правдата и подобрување на бизнис климата во државата, во 2009 година донесен е Закон за судски такси, со кој се овозможи забрзување на судската постапка, од аспект на роковите за плаќање на судските такси, како и забрзување и поедноставување на постапката за присилна наплата на неплатени судски такси.

Воедно, со законот е намалена вредноста на судските такси за 20%.

Со донесувањето на Законот за облигациони односи од 2008 година, во македонското облигационо право целосно е реформиран системот на договорните и казнените камати- последниве во согласност на решенијата од Директивата 2000/35/EЗ за борба против задоцнетите плаќања во трговските трансакции. Директивата беше имплементирана само во поглед на побарувањата што се изразени во домашна валута, додека за побарувањата во странска валута беше усвоена формулата на обврска за плаќање на домицилна стапка на казнена камата, односно стапка на казнена камата која се должи на задоцнување со исплата на парична обврска во земјата на потекло на валутата, но неговата примена беше одложена.

Во 2009 година, се донесе Законот за изменување и дополнување на Законот за облигационите односи со примена од јануари 2010 година. Имајќи во предвид, дека ваквите одредби се тешко применливи, се пристапи кон изработка на Закон за измени и дополнување на Законот за облигационите односи, кој треба да се донесе до крајот на 2009 година.

Во согласност со реформскиот Закон за судски совет, Судскиот совет на Република Македонија функционира во полн состав и во мај 2009 година, членовите на судскиот совет, започнаа со годишно оценување на судиите.

Воедно, зголемена е транспарентноста во работењето на Судскиот совет преку креирање на веб-страница, како и екран на кој се објавуваат информации за работењето на Советот а се одржуваат и јавни седници.

Врз основа на препораките од оценувачката мисија на ЕК во насока на унапредување на планирањето на судскиот буџет и исплаќањата во судството од јануари 2009 година, започна имплементацијата на Закон за измени и дополнувања на Законот за судски буџет, согласно кој менаџирањето со буџетот на судската власт од Врховниот суд, преминува во надлежност на Судскиот совет на Република Македонија.

Во смисла на подобрување на процесот на управување со човечките ресурси во рамки на судството од јануари 2009 година започна да се применува Законот за судска служба, со кој се регулира материјата за правата, обврските и статусот на судската администрација, како и прашањата поврзани со посебниот статус и платите на судските служби.

Со цел да се воспостави и развие модерно и автоматизирано правосудство во Република Македонија засновано на ИКТ решенија и системи во согласност со европските и меѓународните стандарди се спроведува Стратегијата за ИКТ во македонското правосудство 2007-2010.

Согласно со Стратегијата во сите судови воведен е нов Автоматизиран информатички систем за управување со судски предмети (ACCMIS), кој овозможува евиденција и работа со судските предмети и поврзување на надворешни влезни документи со соодветните судски предмети. Од јануари 2010 година, ACCMIS функционира во сите судови во Република Македонија.

За да се обезбеди основа за целосна и ефикасна примена на софтверот ќе седонесе Закон за управување со судски предмети.

Започната е постапка за објавување на т.н. анонимизирани судски одлуки на web страните на судовите, согласно начелата за заштита на личните податоци. Формирана е правната база на податоци (LDBIS), која понатаму континуирано ќе се полни со новите прописи и регулативи. Воедно, базата е прилагодена за web и локално користење за секој суд.

Стратегијата за реформа на казненото право се имплементира во два сегмента: реформа на казненото процесно право и реформа на казненото материјално право.

Изготвен е нов Предлог - закон за кривична постапка, согласно кој Јавниот обвинител има сосема нова улога во постапката и поставеноста како во односите со судот, така и во односите со правосудната полиција и другите органи со истражни овластувања.

Исто така, во 2009 година донесен е Закон за измени и дополнување на Кривичниот законик кој предвидува зајакнување и подобрување на казнено-правната рамка, во делот за конфискација на имот и имотна корист, казнената одговорност на правните лица, економските казнени дела, дела на компјутерски криминал, приближување на казнено – правниот систем на Република Македонија до европските стандарди.

Со цел реализација на препораките за зајакнување на правната помош, пред се во областа на граѓанското право, беше изготвен Предлог Закон за бесплатна правна помош, кој предвидува еднаков пристап на сите граѓани до институциите на системот преку запознавање, остварување и овозможување на ефективна правна помош. Воедно, со донесувањето на законот целосно ќе се заокружи материјата на правна помош и ќе се овозможи еднаков пристап на сите граѓани до институциите на системот.

Заради подобрување на условите во казнено-поправните установи и обезбедување на поефикасно извршување на санкциите во согласност со меѓународните стандарди, во тек е реформа на пенитенцијарниот систем, која се состои од подобрување на сместувачките капацитети за осудените, притворените и малолетните лица и подобрување на условите за работа на персоналот во казнено-поправните установи, како и подигање и јакнење на кадровските капацитети во казнено- поправните и воспитно-поправните установи.

Во 2010 година се имплементира Проектот во рамки на ИПА 2007 за анализа на спроведувањето на Стратегијата за реформа на правосудниот систем во Република Македонија од 2004 година и врз основа на добиените резултати се утврдени приоритетите и насоките за понатамошно унапредување на правосудниот систем заснован на меѓународните и европските стандарди.

Понатаму фокусот е имплементацијата и примената на новиот Закон за судови и имплементација на Законот за судска служба. Се продолжат и активностите за унапредување на планирањето и менаџирањето со судскиот буџет, врз основа на Програмата за планирање и управување на буџетските

средства со што се овозможи стабилен извор на средства одразувајќи ги реалните потреби на судството. Во рамки на ИПА за 2010 година планирана е поддршка за јакнење на капацитетите на Судскиот буџетски совет.

За зголемување на јавноста и транспарентноста во работењето на Судскиот Совет на Република Македонија се прават напори за отпочнување со функционирање на воспоставената канцеларија за односи со јавност и објавување на одлуките на Советот.

Значајна активност се спроведува на реформата на управното законодавство. За таа цел, се планира ревидирање на постојната рамка во оваа област, а посебно на делот со кој се уредува материјата за управните спорови. Врз основа на Анализата на имплементацијата на Законот за управни спорови ќе биде изготвен Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за управни спорови, со цел да се обезбеди уставната гаранција на правото на жалба против поединечни акти донесени во постапка во прв степен пред суд, управен орган или организација или други институции што вршат јавни овластувања.

Со цел да се отстранат проблемите и да се обезбеди навремено извршување на судските предмети се преземат активности за имплементација на Измените и дополнувањето на Законот за извршување од 2009 година и префрлање на сите извршни предмети од судовите кај извршителите заклучно со јули 2010 година.

Исто така, ќе биде изготвен Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за извршување во делот кој се однесува на надзорот над работата на извршителите, дисциплинска одговорност и именување на извршител во случај на престанок на веќе именуван извршител.

Врз основа на заклучоците од одржана Национална Конференција за практична примена на Законот за прекршоците и мислењето доставено од страна на прекршочните органи се утврдија определени недостатоци поради кои ќе се пристапи кон Измени и дополнување на Законот за прекршоците.

Со цел да се обезбедат законски решенија за побрза и ефикасна парнична постапка во 2010 година се подготвени Измени и дополнување на Законот за парнична постапка и ќе се преземат подготвителни активности за обезбедување на непречена имплементација на новите одредби од законот.

Во насока на исполнување на стандардите за правото на судење во разумен рок, ќе се преземат активности за навремена и целосна имплементација на Законот за извршување на одлуките на Европскиот суд за човекови права и Законот за застапување на Република Македонија пред Европскиот суд за човекови права. Согласно со овие закони се предвидува креирање на посебен систем за извршување на одлуките на Европскиот суд, како и формирање на Биро за застапување на Република Македонија пред Европскиот суд за човекови права, во рамките на Министерството за правда.

Крајниот резултат, кој ќе биде постигнат со имплементација на овие закони, е усвојување на финална резолуција од страна на Комитетот на министри на Советот на Европа за затворање на предметот против Македонија.

Во смисла на меѓународните принципи за обезбедување на еднаков пристап до правдата, во 2010 година се спроведени активности за соодветна и навремена имплементација на Законот за бесплатна правна помош.

Од 2010 година наваму, се имплементира ИПА проект за Понатамошно јакнење на судството кој ќе опфати активности за понатамошно спроведување на мерките за независно и ефикасно судство преку јакнење на институционалните капацитети на Академијата за обука на судии и јавни обвинители и националните капацитети за целосна имплементација на реформата на системот за малолетничка правда.

На среден рок, исто така, посебно внимание ќе биде посветено на донесувањето на Законот за кривичната постапка и подготовки за негова имплементација во практиката.

Од 2010 година наваму се започна со имплементација ИПА проектот кој ќе го поддржи спроведувањето на реформата на казненото право, со посебен фокус на спроведувањето на новиот Закон за кривична постапка преку техничка помош за јавното обвинителство, согласно новите надлежности во претходната постапка и обезбедување на дел од опремата за истражните центри при јавните обвинителства.

Заради целосно воведување на Автоматизираниот информатички систем за управување со судски предмети (ACCMIS) во судовите во 2009 година се пристапи кон Изменување и дополнување на Судскиот деловник.

## 6.10. Туризам и угостителство

**Табела6. Туристички промет во Република Македонија<sup>38</sup>**

	2005	2006	2007	2008	2008-2007 %
1. Број на туристи					
вкупно	509.706	499.473	536.212	605.320	112,90%
домашни	312.490	297.116	306.132	350.363	114,4
странски	197.216	202.357	230.080	254.957	110,8
учество во вкупниот број во %					
вкупно	100	100	100	100	
домашни	61,3	59,5	57,1	57,1	
странски	38,7	40,5	42,9	42,9	
2. Број на ноќевања					
вкупно	1.970.041	1.917.395	2.019.712	2.235.520	110,7
домашни	1.527.053	1.474.550	1.648.073	1.648.073	109,8
странски	442.988	442.845	587.447	587.447	113,4
учество во вкупниот број во %					
вкупно	100	100	100	100	
домашни	77,5	76,9	73,7	73,7	

<sup>38</sup>Извештај на Државен завод за статистика, 2009

странски	22,5	23,1	25,7	26,3	
----------	------	------	------	------	--

**Извор: Државен завод за статистика**

Туризмот и угостителството претставува значајна стопанска гранка за раст на економијата, девизниот прилив и вработувањето.

Вкупниот промет во туризмот е во пораст со исклучок на 2006 година кога бележи мал пад. Индексот на пораст на вкупниот промет на туристи во 2008 година во однос на 2007 година бележи голем пораст, кој е најголем во последните 10 години и тоа во услови на глобална рецесија која го зафати целиот свет. Така, порастот на бројот на туристи во 2008 година изнесува 12,9%, при што бројот на домашни туристи порасна за 14,4%, а бројот на странски туристи за 10,8%. Вкупните ноќевања бележат пораст од 10,7% во однос на 2007 година. Домашните ноќевања бележат пораст од 9,8%, додека странските ноќевања се зголемени за 13,4%.

Учеството на бројот на странски туристи и ноќевања во вкупниот број туристи и ноќевања бележи постојан пораст од околу 3%, додека учеството на бројот на домашни туристи и ноќевања бележи намалување секоја година од околу 2%.



**Табела 7. Странски туристи<sup>39</sup>**

	2006	2007	2008	индекс 08/07
ЕУ земји	54.185	65.914	72.427	109,8
соседни земји	102.652	109.753	107.430	97,88
останати ЕУ земји	20.708	25.982	27.120	104,4
останат свет	24.812	28.431	47.970	168,7
<b>ВКУПНО</b>	<b>202.357</b>	<b>230.080</b>	<b>254.957</b>	<b>110,8</b>

*Извор: Државен завод за статистика*

**Табела 8. Странски ноќевања<sup>40</sup>**

	2007	2008	индекс 08/07
ЕУ земји	142.411	166.049	116,6
соседни земји	252.511	229.235	90,8
останати ЕУ земји	56.590	62.553	110,6
останат свет	66.576	129.610	194,7
<b>ВКУПНО</b>	<b>518.088</b>	<b>587.447</b>	<b>113,4</b>

*Извор: Државен завод за статистика*

Најголем број на туристи доаѓаат од соседните земји и од ЕУ земјите (вклучени се и земјите кои влегоа во ЕУ 2004 година). Најголем број на странски ноќевања се забележани кај соседните земји, по што следат ЕУ земјите.

Бројот на вработени во дејноста туризам и угостителство во однос на вкупниот број на вработени во 2008 година е непроменет, ново 2010 година бројот на вкупните вработувања во хотелиерството е пораснат за 33,3%, а во патничките агенции за 50%.

<sup>39</sup>Извештај на Државен завод за статистика, 2009

<sup>40</sup>Извештај на Државен завод за статистика, 2009

**Табела 9. Број на вработени во туризам и угостителство/вкупно вработени за економијата (%)<sup>41</sup>**

	2006	2007	2008	2010
хотели и ресторани	3,1	3,2	3,2	4
Дејност на патн.агенции и туроператори	0,2	0,2	0,2	0,3

**Извор: Државен завод за статистика**

**Табела 10. Девизен прилив во долари<sup>42</sup>**

	2006	2007	2008	2010
Туризам нето	58.450.000	84.250.000	92.150.000	120.000.000
прилив	129.170.000	185.840.000	228.460.000	260.000.000
одлив	70.720.000	101.600.000	136.310.000	140.000.000

**Извор: НБРМ**

Преку туризмот и угостителството во последните три години е остварен позитивен биланс во платниот промет и со тоа туризмот претставува значајна извозна гранка во подобрувањето на девизниот прилив на Република Македонија. Во 2008 година, вкупниот девизен прилив по основа на туризам бележи пораст од 22% додека нето приливот е повисок за 9,4%.

Девизниот прилив во 2010 година оствари пораст од 30%, додека нето приливот е зголемен за 15%.

Во 2008 година започна и процес на донесување на Национална стратегија за развој на туризмот за период од пет години на среднорочен план 2009-2013 година, со која ќе се зацртаат основните параметри и акциски планови за развој на туризмот во државата за петгодишен период, со визија за развој на туризмот и угостителството за 20 години.

<sup>41</sup>Извештај на Државен завод за статистика, 2011

<sup>42</sup>Билтем на Народна банка на РМ, 2011

## Заклучоци

1.Европската унија се темели на вредностите на почитување на човековото достоинство, слободата, демократијата, еднаквоста, владеењето на правото и почитувањето на човековите права, вклучително и правата на лицата што припаѓаат на малцинства. Овие вредности се заеднички за земјите-членки во општество во кое преовладуваат плурализмот, недискриминацијата, толеранцијата, правдата, солидарноста и еднаквост меѓу мажите и жените.

2. Првите идеи за обединување на европските народи се засновале врз христијанството. Се тежнело кон обединување на народите кои ја споделуваат христијанската религија. Создавање на едно христијанско општество како еден вид конфедерација која би била управувана од Советот. Во неа различните народи би ја задржале безусловната независност, додека споровите меѓу владетелите би се решавале по пат на меѓународна арбитража, во која Папата би бил врховен судија.

3.**Јиржи Поѓибрад (1420-1471)** за прв пат во својот предлог за обединување на Европа ги оцртува контурите на континенталната федерација, националната сувереност и автономност на државите-членки, како и создавањето на институции како што се: Собрание, Судот на правдата, Меѓународна арбитража, Единствени заеднички воени сили и Федерален буџет.

4. Идеите за обединување на Европа и начините за нивна реализација се менувале низ разните етапи на европската и на светската историја. Во периодот на Првата светска војна повеќе концепти ја отсликуваат целината на Европа во институционализиран облик. Еден од вредните концепти во оваа насока е концептот за обединета Европа, врз чии основи е организирано паневропско движење, како концепт за европската интеграција.

5. Процесот на создавање на Европската заедница официјално започнал со потпишување на **Договорот за создавање на Европска заедница на јаглен и челик, во Париз на 18 април 1951 година**, кој всушност претставува првата

етапа во изградбата на Европа на федерална основа. Во практиката ЕЗЈЧ официјално започнува со активностите на 10 август 1952 година во Луксембург.

За прв пат оваа меѓународна организација рефлектираше моќ, преку промовирање и афирмација на супранационалните компетенции на нејзините институции. Станува збор за следните институции: Високо претставничко тело – *Висока власт*, Совет на министри, Заедничка асамблеја, Судот на правдата.

**6.** По неуспешните процеси за политичка интеграција и федерализација во периодот 1955 година (преговорите во Месина на министрите за надворешни работи) евроинтеграциските процеси беа насочени кон економската интеграција, односно создавање на заеднички пазар. Тоа доведе, во март 1957 година, во Рим, официјалните претставници на шесте држави-членки да ги потпишат двата основачки **договори за Европска економска заедница (ЕЕЗ) и Европска заедница за атомска енергија (ЕВРОАТОМ).**

**7.** Со Договорот од Мастрихт се воведени неколку значајни новини за ЕУ, како што се: воведување на монетарна унија, европско државјанство, принцип на супсидијарност, европски омбудсман и две нови области (столба) на одлучување: правосудство и внатрешни работи и заедничка надворешна и безбедносна политика.

**8.** Договорот од Амстердам претставува ревизија на одредени одредби на Договорот за европска унија (ДЕУ), основните договори од Париз и од Рим и на некои акти кои произлегле од нив. Целите на идните реформи на ЕУ се однесуваа на:

- осигурување на ефикасноста на заедничките механизми и институции на ЕУ, со зачувување и развој на придобивките на Заедницата (*acquis communautaire*);
- ревизија на заедничката надворешна и безбедносна политика на ЕУ;
- вклучување на области, енергија, туризам и цивилна заштита;
- разгледување на хиерархијата на комунитарните акти.

9. Во Договорот од Ница како клучни промени се наведуваат:

- Реформирање на Европската комисија, на тој начин што секоја држава членка од 2005 година дава по еден комесар. Вкупниот состав е ограничен со влезот на 27-та држава-членка, кога почнува редукцијата и системот на ротација;
- Прераспределбата на гласовите во Советот на ЕУ помеѓу државите;
- Се воведува систем на квалификувано мнозинство на гласање;
- Нова распределба на седиштата во ЕП;
- Остварување на принципот на зајакната соработка (право на вето на државите-членки ки не се сложуваат се укинува, освен за сферата на одбрамбената политика);
- Проширување на длокругот на прашања за кои се одлучува со квалификувано мнозинство;
- Потпишана е Повелба на ЕУ за фундаменталните права која прв пат ги обединила граѓанските, политичките, социјалните и економските права.

10. Лисабонскиот договор е политичко-равен акт кој ја зголеми постојаната тензија во ЕУ до точка на вриење, затоа што по својата содржина претставува генерална реформа на ЕУ, а за многу држави-членки тој е модифицирана верзија на отфрлениот Европски устав од Ница, кој по петгодишна неизвесност беше конечно ставен ад акта во 2005 година.

Оформувањето на новата институционална поставеност на ЕУ ќе се зајакне со новововедената функција **претседател на ЕУ**. Како нова институција се воведува и шеф на дипломатијата на ЕУ. Шефот нема да биде министер за надворешни работи, туку раководи и управува како **висок претставник за надворешни работи и безбедност**. Голема новина која ја донесува реформскиот договор е тканаречената **Излезна клаузула**, која се воведува за прв пат во историјата на ЕУ. На основа на оваа клаузула секоја членка може да

излезе од оваа организација на ЕУ, во секој момент кога за тоа ќе одлучи и посака.

**11.** Унијата како што е утврдено во Лисабонскиот договор, ќе биде поефикасна ако одлуките во рамките на Советот на министри се донесуваат со **квалификувано мнозинство**, а не на основа на консензус на сите членки. Ова ново правило на одлучување ќе се применува во повеќе од 50 нови области на полицијата, судството, азил, миграција и други.

Правилото за **двојно мнозинство во Советот на министри**, значи одлука може да се донесе само доколку за неа се изјасниле повеќе од 55% претставници на земјите членки, а кои истовремено претставуваат 66% од вкупното население на Унијата. Овие два услова 55 и 66 отсто се кумулативни, што значи дека мора да се исполнат и двата за да одлуката биде полноважна.

**12.** По прогласувањето на независноста во јануари 1991 година, Република Македонија го истакна членството во Европската унија како еден од нејзините стратешки интереси. Остварувајќи ја оваа определба, Република Македонија се легитимира како партнер од доверба и сојузник на Европската унија, кој мина низа етапи во односите, приближувањето и интегрирањето на ЕУ.

**13.** На 22 март 2004 година, во Даблин, Република Ирска, Владата на РМ поднесе барање за членство во ЕУ со што се потврди континуираната и јасна политичка определба за приклучување кон Унијата.

На Самиот во Брисел на 17 декември 2005 година, Европскиот совет реши Република Македонија да се стекне со **статус земја-кандидат за членство во ЕУ**. Оттогаш на крајот на годината, Европската комисија објавува редовни извештаи за напредокот на Република Македонија.

**14.** Хармонизацијата на законодавството на Република Македонија со правото на ЕУ претставува приближување на решенијата на националното законодавство

кон правото на ЕУ. Во рамките на ЕУ хармонизацијата, но и унификацијата на правото треба да овозможи остварување на единствен простор на слобода, безбедност и правда, како и единствен пазар во кој непречено се остваруваат економските и другите функции на Унијата.

**15.** Процесот на усогласување се однесува на целото *acquis communautaire* кое во себе опфаќа многу повеќе од правни прописи. Усогласувањето се однесува на следните поглавја: слободно движење на работниците, стоките, услугите и капиталот; јавни набавки; право на трговски друштва; право на интелектуална сопственост; политика на конкуренција; финансиски услуги; информатичко општество и медиуми; земјоделство и рурален развој; безбедност на храна, ветеринарна и фитосанитарна политика; рибарство; транспортна политика; енергетика; оданочување; економска и монетарна политика; статистика; социјална политика и вработување; претпријатија и индустриска политика; транс-европски мрежи; регионална политика и координација на структурните инструменти; правосудство и фундаментални права; правда, слобода и безбедност; наука и истражување; образование и култура; животна средина; заштита на потрошувачите и здравствена заштита; царинска унија; надворешни односи; надворешна безбедносна и одбранбена политика; финансиска контрола.

## **Користена литература**

1. Henri Brugmans 1970, Lidee europeenne 1920-1970, Bruges, Tempel
2. Deutsh 1981, The crisis of the state, Government and Opposition
3. Kamber Jelena, 1.2/1985, str.111 EEZ I pokussaj stvaranja Evropske unije: od plana Spinelli od jedinstvenog akta, med. Problem
4. Lopandic D. I Kamber J. 2-3/1986, Evropski parlament, njegova uloga u Evropskoj zajednici I u zasnivanju I sprovođenju spoljnih odnosa EZ, JRPM
5. Lasok D, and Bidge J. W, 1987, Law & institutions of the European Communities, London
6. Hartley T.C. 1988, The Foundations of European Community Law, Oxford, Clarendon Press
7. Tomic-Mlikotin 1989, Pravo Evropske ekonomske zajednice, Pravni akti I dokumenti, Informator Zagreb
8. Radin Siniss 1990, pravni sustav I institucije Evropske zajednice, Zagreb
9. DG for Education and Culture, how does the EU work, ES 1991
10. Commak 1992, P. The new institutionalism: predatory rule, institutional, persistence, and macrosocial change, Economy and Society;
11. Dehousse 1992, R.M. does Subsidiarity Really Matter, EUI working paper LAW No. 92/32 (Florence: European University Institute)
12. Mazey S. 1992, conception and evolution of the authoritys administrative services (1952-1956): from supranational principles to multinational practices in Heyen E. Jahrbuch der Europaishen Verwaltungsgeshichichte 4: die Anfange der Verwaltung-Baden Baden nomos
13. Corbett R. 1993: From Concepcion to Ratification, the Treaty Mاستriht, Longman
14. Majone G. 1993, The European Community: An independent Fourth Branch of Government, EUI working paper SPS No. 93/0 (Florence European University Institute)
15. Marks G. 1993, Structural Policy and multilevel governance in the EC, in Cafrunu, A.W. and Rosental, The State of the European Communnity (Boulder, CO, Lyne Reinner)



16. Moravcisk A. 1993, Preferences and Power in the European Community a liberal intergovernmental approach, Journal of Common Market Studies
17. Janjevic M. 4/1994, Subsidijarnost u Evropskoj uniji, Med. Problemi
18. Pollack M. 1994. Creeping competence: the expanding agenda of the European Community, Journal of Public policy
19. Tsebelis G. 1994, The power of the European Parliament as a conditional agenda-setter, American Political Science Review
20. Buitendijk 1995, Gand Van Shendelen, M.P.C. Brussels advisory sommitees: a shannel of influence, European Law Review
21. Brent R. 1995, The binding of Leviathan-the changing role of the European Commission on competition cases, International and Comparative Law Review
22. Cavendish Law cards series, European Union Law-Third Edition
23. Drake 1995, H. Political leadership and European integration: the case of Jacques Delors, West European politics
24. Drgovic Bojana 1995, Ugovori o pridruzivanju Evropskoj uniji, Beograd
25. Jacobs F. 1995, the European Parliaments Role in nominating the members of Commission: first steps towards parliamentary government of US, Senatetupe confirmation Hearings, paper prepared for the Forth Bieekonnial international ECSA Conference, Chrleston, SC
26. Lopandic 1995, Ugovor o Evropskoj uniji-od Rima do Mastrohta, Beograd
27. Ross G. 1995, Jacques Delors and European integration and Grant, C. Delors: Inside the House that Jacques Built, London, 1994
28. Snyder H. 1995, The effectiveness of European Community law: institutions, processes, tools and techniques, The modern Law Review
29. Somsen H. 1995, Subsidiarity and the EUI Conference on Cubsidarity and shared responzibilities: new challenges for EU environmental studies, Florence
30. Christiansen 1996, T. Reconstructing European space: from territorial politics to multilevel governance, in Joergensen, K.E. Reflective Approashes to European governance (London Macmilan)
31. Kent Penelope 1996, Law of the Eurpean Union, London

32. Mitrovic D. I Raccic, 1996, Pravo Evropske unije, Beograd;
33. Sheinmann L. 1996, Some preliminary notes on bureaucratic relationship in the European Economic Community, International Organization
34. Dinan 1998, D. Encyclopedien of the European Union, Lynne Reinner
35. Vajler Dzozeф 1999, Ustav Evrope
36. Како работи Европската унија, Информативен центар на делегацијата на Европската комисија, Скопје, 2000 год.
37. Galloway David, The Treaty of Nice and Beyond-Realities and Illusions of Power in the EU, Sheffield Academic Press, UK 2001
38. Vukadinovic Radovan, Pravo Evropske unije, Beograd: Megatrend-univerzitet primenjenih nauka, 2001
39. SSuman Robert 2003, Politiccki rakopisi za Evropa, Skopje;
40. Како работи Европската унија – Прирачник за институциите на Европската унија, Скопје, 2003 год.
41. Златко Стефанович, Право Европске уније, Белград, 2003 год.
42. Zarja Jean-Claude, Osnovi institucija Evropske unije, Beograd:G-17, Institut, 2004
43. Водич низ ЕУ, Скопје, 2004 год.
44. Ilic-Gasmi Gordana 2004, Reforme Evropske unije, Beograd
45. Морис Дуруссе, Европска унија во 21 век – институции и економија, 2004 г.
46. Deni de Ruzmon 2005, Dvaeset I osum vekovi na Evropa
47. Карталов Христо 2005, Европската интеграција низ економската перспектива, Скопје
48. Лазар Лазаров, Европска унија – состојби и перспективи, Скопје, 2005 год.
49. Jeremy Rifkin 2006, Evropski son
50. Паскал Фонтејн, Европа за 12 лекции, Информативен центар на Делегацијата на Европската комисија, Скопје, октомври 2006 год.

51. Сашо Георгиевски, Вовед во правото на Европската унија, Скопје, октомври 2006 год.
52. Учиме за ЕУ - Основи за ЕУ, Влада на РМ, Секретеријат за европски прашања, 2007 год.
53. Ванковска Билјана 2008, Институции на Европската унија, Скопје
54. Лисабонски договор, 2009